

## EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO,

O Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo (MPC-ES), no exercício de suas funções institucionais, por meio da 3ª Procuradoria de Contas, com fundamento no art. 99, § 1º, inciso VI, da [Lei Complementar Estadual 621/2012](#), no art. 3º da [Lei Complementar Estadual 451/2008](#), e no art. 182, inciso VI, do [Regimento Interno do TCE-ES](#), vem, respeitosamente, apresentar

### Representação

em razão de substanciais indícios de irregularidades constatados na **CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL** celebrada entre a **COMPANHIA DE MELHORAMENTOS E DESENVOLVIMENTO URBANO DE GUARAPARI – CODEG** (CNPJ 30.738.033/0001-02), mediante **DISPENSA DE LICITAÇÃO**, e a empresa **LIMPAR AMBIENTAL GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RESÍDUOS LTDA.** (CNPJ 29.517.043/0001-20), formalizada por meio do **CONTRATO EMERGENCIAL Nº 001/2026**, no valor global de **R\$ 24.980.573,76**, destinado à execução dos serviços de limpeza urbana, coleta de resíduos sólidos e atividades correlatas no Município de Guarapari.

---

## Sumário

Preâmbulo .....	1
Sumário .....	2
Introdução .....	4
1 Síntese dos fatos .....	7
2 Fundamentação .....	28
2.1 Da primazia dos princípios constitucionais sobre o escudo formal da Lei nº 13.303/2016 .....	32
2.2 Da ausência dos pressupostos materiais da contratação emergencial .....	35
2.3 Da tentativa de licitação ordinária, dos erros grosseiros do edital e da suspensão previsível do certame .....	38
2.4 Da configuração da emergência fabricada .....	40
2.5 Da recontração da LIMPAR AMBIENTAL e da vedação constitucional à perpetuação de vínculo por contratações diretas sucessivas .....	43
2.6 Da Lei nº 13.303/2016 como regime formal, e não como escudo à contratação direta irregular .....	45
2.7 Da inconsistência econômica da recontração e do dever reforçado de controle da vantajosidade .....	55
2.8 Da nulidade material da contratação, com manutenção transitória apenas para preservação do serviço essencial .....	57
2.9 Do potencial dano ao erário decorrente da supressão da disputa competitiva .....	59
2.10 Das balizas mínimas para a contratação ordinária: plano de ação, serviço comum, julgamento objetivo e forma eletrônica .....	61
2.11 Da responsabilização dos gestores .....	64
2.12 Da resposta da CODEG ao Ofício MPC nº 01106/2026 como elemento confirmatório da emergência fabricada .....	66
2.13 Dos indícios de direcionamento do certame para a manutenção da empresa LIMPAR AMBIENTAL .....	72
3 Pedidos .....	78



Anexos .....84

## Introdução

A presente **Representação** revela indícios da existência de um padrão sistemático e reiterado de gestão no âmbito da **COMPANHIA DE MELHORAMENTOS E DESENVOLVIMENTO URBANO DE GUARAPARI – CODEG**, estruturado de modo a **fabricar situações emergenciais** que viabilizam contratações direcionadas milionárias do serviço público de limpeza urbana, suprimindo o dever constitucional de licitar e perpetuando vínculos com empresas privadas por meio de dispensa de licitação.

O *modus operandi* desse padrão tem sido meticulosamente repetido a cada ciclo contratual e se decompõe em três estágios bem definidos:

1. **OMISSÃO DELIBERADA NO PLANEJAMENTO:** a **CODEG**, mesmo com plena ciência, conhecendo com antecedência o termo final dos contratos e a essencialidade do serviço de limpeza urbana, deixa transcorrer o tempo hábil para instaurar o procedimento licitatório ordinário, deflagrando-o às vésperas do encerramento do contrato vigente, em prazo manifestamente incompatível com a complexidade e o vulto do objeto;
2. **FABRICAÇÃO DA SITUAÇÃO EMERGENCIAL:** em razão de intercorrências previsíveis e esperadas para o certame (impugnações, pedidos de esclarecimento etc.), mas conscientemente ignoradas pelos gestores ao estruturar o cronograma e elaborar o edital, a **CODEG** não consegue finalizar o procedimento licitatório antes do término do contrato vigente;
3. **CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO:** como decorrência da situação emergencial deliberadamente produzida, a **CODEG** contrata a empresa de sua escolha por dispensa de licitação, sem submeter o objeto à disputa competitiva constitucionalmente exigida.

Essa engrenagem revela um desenho que, sob a aparência de legalidade, opera a deliberada supressão da licitação e a violação sistemática dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da competitividade e da moralidade administrativa, criando vantagem indevida para a empresa escolhida.

A análise dos documentos encaminhados pela própria **CODEG** ao **Ministério Público de Contas** em resposta ao **Ofício MPC nº 01106/2026**, em anexo, aprofunda ainda mais essa constatação: o edital da **Concorrência Eletrônica nº 001/2026** reunia, em seu texto original, restrições competitivas cumulativas — vedação imotivada de consórcios, proibição absoluta de subcontratação, exigências de qualificação técnica calibradas sobre o acervo do operador incumbente e erro de cálculo na remuneração de capital que desonera quem já possui frota amortizada — **que convergem funcionalmente para o perfil da empresa LIMPAR AMBIENTAL**, então contratada emergencialmente. Vários desses vícios foram reconhecidos pela própria **CODEG** somente após provocação de quatro empresas distintas por meio de impugnações. O padrão não descreve um certame mal planejado; descreve um certame estruturado para não competir.

Com efeito, os fatos em tese analisados desafiam a aplicação do § 2º do art. 29 da Lei 13.303/2016<sup>1</sup>, Lei das Estatais, do art. 5º, inciso IV, alíneas a e d, da Lei 12.846/2013<sup>2</sup>, Lei Anticorrupção, e, em *ultima ratio*, dos arts. 337-E e 337-F do Código Penal<sup>3</sup>. A **fabricação reiterada de situações emergenciais** que resultaram em

- 
- <sup>1</sup> **Art. 29.** É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista: [...] **XV** – em situações de emergência, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contado da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação dos respectivos contratos, observado o disposto no § 2º ; [...]
- § 2º** A contratação direta com base no inciso XV do caput não dispensará a responsabilização de quem, por ação ou omissão, tenha dado causa ao motivo ali descrito, inclusive no tocante ao disposto na [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#) .
- <sup>2</sup> **Art. 5º** Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º , que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos: [...]
- IV** – no tocante a licitações e contratos:
- a)** frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público; [...]
- d)** fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
- <sup>3</sup> **Contratação direta ilegal** ([Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021](#))

contratações seguidas da empresa **LIMPAR AMBIENTAL GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RESÍDUOS LTDA.** por dispensa de licitação – **Contrato Emergencial nº 001/2025**, no valor de **R\$ 12,98 milhões**, e **Contrato Emergencial nº 001/2026**, no valor de **24,98 milhões**, totalizando **R\$ 37,96 milhões** sem qualquer disputa competitiva – evidenciam uma conduta livre, consciente e reiterada de afastar o dever de licitar.

Diante de um padrão recorrente e objetivo de conduta, repetido ao longo dos anos e materializado por meio de sucessivos contratos emergenciais, extrai-se como inferência natural que o resultado – contratação por dispensa de licitação – não era apenas esperado, mas planejado pelos agentes responsáveis.

Questiona-se: Seria crível sustentar que duas contratações emergenciais sucessivas, envolvendo o mesmo serviço essencial, no mesmo Município, com a mesma empresa, e precedidas dos mesmos vícios de planejamento, tenham resultado de mera casualidade administrativa, e não da reiteração consciente de um modo de agir orientado à dispensa de licitação?

A gravidade dos fatos impõe que esta Corte de Contas, reconhecendo os fortes indícios de ilegalidade, instaure procedimento fiscalizatório para apurar as circunstâncias que motivaram a **CODEG** a contratar, por **duas vezes seguidas**, a empresa **LIMPAR AMBIENTAL** por **dispensa de licitação**, aplicando aos agentes públicos responsáveis, caso confirmadas as irregularidades, as sanções previstas no art. 139 e seguintes da Lei Complementar Estadual 621/2012<sup>4</sup>, e encaminhando cópia

**Art. 337-E.** Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: [\(Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021\)](#)

Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. [\(Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021\)](#)

**Frustração do caráter competitivo de licitação** [\(Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021\)](#)

**Art. 337-F.** Frustrar ou fraudar, com o intuito de obter para si ou para outrem vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação, o caráter competitivo do processo licitatório: [\(Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021\)](#)

Pena – reclusão, de 4 (quatro) anos a 8 (oito) anos, e multa. [\(Incluído pela Lei nº 14.133, de 2021\)](#)

<sup>4</sup> **Art. 139.** O Tribunal de Contas, por maioria absoluta de seus membros, considerada a gravidade da infração cometida, poderá aplicar ao responsável a pena de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, por prazo não superior a cinco anos, sem prejuízo das sanções previstas nos artigos 134 e 135 desta Lei Complementar e das penalidades administrativas aplicáveis pelas autoridades competentes.

**Art. 140.** Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal de Contas declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação ou contratar, por até cinco anos, com a administração pública estadual e municipal.

**Art. 141.** O Tribunal de Contas poderá ainda determinar, cumulativamente ou não com outras sanções previstas nesta Lei Complementar e no Regimento Interno, as seguintes sanções:

integral dos autos ao Ministério Público Estadual e aos demais órgãos competentes para avaliação de responsabilidades que transcendem as competências desta Corte de Contas. Nessa hipótese, a instrução deverá contemplar, entre outros aspectos, a fase de elaboração do edital da **Concorrência Eletrônica nº 001/2026**, a fim de determinar se as restrições competitivas nele inseridas decorreram de **negligência grave** ou de **conduta deliberada** orientada à manutenção do vínculo com a **LIMPAR AMBIENTAL**, distinção que tem consequências jurídicas diretas sobre a qualificação das responsabilidades individuais apuráveis.

## 1 Síntese dos fatos

Esta **Representação** tem por objetivo apurar indícios de graves irregularidades identificados na contratação emergencial celebrada entre a **COMPANHIA DE MELHORAMENTOS E DESENVOLVIMENTO URBANO DE GUARAPARI – CODEG** (CNPJ 30.738.033/0001-02), presidida atualmente pelo senhor **Ubirajara Ribeiro**, e a empresa **LIMPAR AMBIENTAL GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RESÍDUOS LTDA.** (CNPJ 29.517.043/0001-20), destinada à execução dos serviços de limpeza urbana, coleta de resíduos sólidos e atividades correlatas no Município de Guarapari.

Consulta realizada em dados públicos com o **SINARC – Sistema Integrado de Análise de Redes Complexas**<sup>5</sup> revela as pessoas físicas e jurídicas que integram o grupo econômico da empresa **LIMPAR AMBIENTAL**:

I – inabilitação para o recebimento de transferências voluntárias, de órgãos ou entidades sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, nos casos de omissão no dever de prestar contas, de desfalque ou o desvio de dinheiro, bens ou valores públicos ou da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, excetuadas as hipóteses previstas no § 3º do artigo 25 da [Lei Complementar Federal nº 101/00](#);

II – proibição de contratação, pelo Poder Público estadual ou municipal, por até cinco anos, do agente público responsabilizado pela prática de grave infração, nos termos do artigo 139, e do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, haja concorrido para a ocorrência do dano ao erário apurado, no caso do disposto nas alíneas “e” e “f” do inciso III do artigo 84, observado o disposto nos incisos I e II do artigo 87.

§ 1º As entidades de direito privado que receberem recursos do Estado ou Municípios, a qualquer título, serão obrigadas a comprovar a aplicação das importâncias recebidas aos fins a que se destinarem, sob pena de suspensão de novos recebimentos, além das cominações cabíveis aos seus responsáveis legais.

§ 2º Aplicada as sanções previstas neste artigo, o Tribunal de Contas comunicará a decisão ao responsável e a autoridade ou órgão competente, para conhecimento e efetivação das medidas administrativas necessárias.

§ 3º O Tribunal de Contas manterá cadastro específico das sanções previstas neste Capítulo, observadas as prescrições legais a respeito.

<sup>5</sup> Base de dados: 13/12/2025.



O contrato emergencial em tela decorreu da não conclusão da **Concorrência Eletrônica nº 001/2026**, realizada sob a modalidade **Menor Preço Global**, tendo por objeto a *“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE ENGENHARIA AMBIENTAL, COLETA E TRANSPORTE AO TRANSBORDO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS, LIMPEZA URBANA NO MANEJO E TRITURAÇÃO DE RESÍDUOS VERDES, SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL E LIMPEZA URBANA MANUAL TEMPORÁRIA”*.

O certame está sendo conduzido pela BOLSA DE LICITAÇÕES E LEILÕES DO BRASIL (CNPJ 10.508.843/0001-57), com site institucional <https://bll.org.br/>, encontrando-se atualmente **suspenso** em razão de impugnações e pedidos de esclarecimentos pendentes de resposta, sendo **25/05/2026** a data do último ato registrado, conforme se colhe de informações disponíveis no [site](#) da **CODEG**:

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICO Nº 001/2026			
<a href="#">IMPRIMIR</a> <a href="#">DADOS ABERTOS</a> <a href="#">DOWNLOAD</a>			
<a href="#">DETALHES DA LICITAÇÃO</a> <a href="#">DOCUMENTOS</a> <a href="#">ACOMPANHAMENTO POR E-MAIL</a>			
Data	Tipo	Descrição	Arquivo
25/05/2026	Comunicado	RESPOTA AO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO - RG Empreendimentos e Engenharia	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
25/05/2026	Comunicado	RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO - SINDICATO DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DE GUARAPARI - SINTROVIG	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
25/05/2026	Comunicado	RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO - GUERRA AMBIENTAL LTDA	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
25/05/2026	Comunicado	RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO - FOGTEC SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
25/05/2026	Comunicado	RESPOSTA AO PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO - ECO MUNDI SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
02/03/2026	Comunicado	PEDIDO DE ESCLARECIMENTO - RG Empreendimentos e Engenharia	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
02/03/2026	Comunicado	PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO - ECO MUNDI SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
26/02/2026	Comunicado	PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO - SINDICATO DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DE GUARAPARI - SINTROVIG	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
25/02/2026	Comunicado	RESPOSTA AO PEDIDO DE ESCLARECIMENTO	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
25/02/2026	Comunicado	SUSPENSÃO	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
23/02/2026	Comunicado	PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO - FOGTEC SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
20/02/2026	Comunicado	PEDIDO DE ESCLARECIMENTO	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
13/02/2026	Comunicado	PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO - GUERRA AMBIENTAL LTDA	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
03/02/2026	MODELO_PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS	4 - PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA MANUAL TEMPORÁRIA	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
03/02/2026	MODELO_PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS	3 - SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
03/02/2026	MODELO_PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS	2 - SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA NO MANEJO E TRITURAÇÃO DE RESÍDUOS VERDES	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>



03/02/2026	MODELO_PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS	1. COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
03/02/2026	PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS	4 - PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA MANUAL TEMPORÁRIA	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
03/02/2026	PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS	3 - SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
03/02/2026	PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS	2 - SERVIÇOS DE LIMPEZA URBANA NO MANEJO E TRITURAÇÃO DE RESÍDUOS VERDES	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
03/02/2026	PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS	1. COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
03/02/2026	EDITAL	EDITAL RSU	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>
03/02/2026	PROJETO BÁSICO	CONCORRÊNCIA	<a href="#">Q VISUALIZAR</a>

A relevância do caso para o controle externo da Administração Pública decorre não apenas do valor expressivo do contrato emergencial celebrado (**R\$ 24,98 milhões**), mas principalmente da **injustificável sequência de atos administrativos que ensejaram duas contratações emergenciais seguidas, por dispensa de licitação, com a empresa LIMPAR AMBIENTAL**, em razão de a **CODEG** não ter concluído o procedimento licitatório, a despeito de tratar-se de **sociedade de economia mista** especializada na coleta de resíduos sólidos não perigosos (CNAE 3811400), conforme se depreende do Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral da **CODEG** perante a Receita Federal:



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL			
CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA			
NUMERO DE INSCRIÇÃO 30.738.033/0001-02 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL		DATA DE ABERTURA 06/01/1981
NOME EMPRESARIAL CIA DE MELHORAMENTOS E DESENVOLVIMENTO URBANO GUARAPARI			
TITULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) CODEG			PORTE DEMAIS
CODIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 84.11-6-00 - Administração pública em geral			
CODIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDARIAS 38.11-4-00 - Coleta de resíduos não-perigosos 42.13-8-00 - Obras de urbanização - ruas, praças e calçadas 80.11-1-01 - Atividades de vigilância e segurança privada 81.29-0-00 - Atividades de limpeza não especificadas anteriormente 81.30-3-00 - Atividades paisagísticas			
CODIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 203-8 - Sociedade de Economia Mista			
LOGRADOURO R PROFESSOR CICI GAIGHER	NUMERO 15	COMPLEMENTO *****	
CEP 29.210-442	BAIRRO/DISTRITO SOL NASCENTE	MUNICIPIO GUARAPARI	UF ES
ENDEREÇO ELETRÔNICO CONTABILIDADECODEG@GMAIL.COM		TELEFONE (27) 3361-5592	
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) MUNICÍPIO DE GUARAPARI			
SITUAÇÃO CADASTRAL ATIVA		DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL 18/12/2020	
MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL			
SITUAÇÃO ESPECIAL *****		DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL *****	



Compulsando o objeto social da **CODEG**, disponível na Junta Comercial do Estado do Espírito Santo (JUCEES), observa-se que ele inclui, expressamente, *"projetar, desenvolver, executar e ou coordenar os serviços de limpeza urbana e coleta de lixo"*, evidenciando que a Companhia detém pleno domínio técnico e institucional sobre a matéria, o que torna ainda mais inexplicável sua reiterada incapacidade de concluir o procedimento licitatório destinado à contratação dos referidos serviços:

#### Objeto Social da CODEG:

- Promover urbanização de áreas pertencentes ao Poder Público Municipal;
- Prestar serviços a particulares de coleta de entulhos, limpezas em terrenos, jardins, poda de árvores, transporte de água e outras atividades afins;
- Contratar com particulares projetos e execução de obras de urbanização;

- Promover estudos de viabilidade de programas para solução de problemas sociais da população carente, indicar áreas para desapropriação pelo Poder Público Municipal e desenvolver a implantação de infraestrutura comunitária;
- Desenvolver projetos e executar as obras constantes da política de planejamento e equipamentos urbanos da Administração Pública Municipal, bem como atender os programas extraordinários de urbanização e outras obras públicas e privadas, desde que autorizado pelo Poder Público Municipal;
- Projetar, construir e explorar terminais de embarque e desembarque de passageiros;
- Projetar, desenvolver e construir sistemas de habitação popular, inclusive os que o Sistema Federal de Habitação lhe conceda a condição de agente promotor;
- Desenvolver, gerenciar, executar projetos e obras de urbanização em áreas públicas e privadas e equipamentos urbanos cujos recursos sejam originários de outros níveis do Governo;
- **Projetar, desenvolver, executar e ou coordenar os serviços de limpeza urbana e coleta de lixo, desde que autorizado pelo Poder Público Municipal;**
- Prestar assessoria técnica, operacionalizar, executar serviços de obras, limpeza e serviços gerais, aos órgãos da Administração Pública Municipal, tais como Aeroporto, Mercado de Artesanato, Mercado de Peixe, Feira Livre e Rodoviária, especialmente nas áreas de planejamento urbano, administração de direito público, engenharia, obras públicas, urbanismos, cadastro e recadastramento mobiliário e imobiliário, dívida ativa, valorização imobiliária e outras atividades públicas afins;
- Projetar, gerenciar e coordenar as atividades relacionadas a Iluminação Pública;
- Projetar, desenvolver, implantar sob sua administração e gerenciar a Municipalização de Trânsito da cidade de Guarapari, bem como implantar a JARI, Junta Administrativa de Recursos e Infração, conforme a estrutura organizacional que o DENATRAN exige para tal fim;
- Projetar, gerenciar e desenvolver atividades de segurança patrimonial.

Por se tratar de uma **sociedade de economia mista**, a **CODEG** possui, por definição, composição acionária que não se limita à participação estatal. Essa característica é atestada pelo documento histórico colacionado na sequência, arquivado na Junta Comercial em **30/12/1980**, consistente no **Boletim de Subscrição** das ações da Companhia à época de sua criação, o qual revela as pessoas privadas que integraram sua **formação societária originária**, com destaque para duas pessoas jurídicas: **EMPRESA TÉCNICA DE ENGENHARIA E ESTUDOS LTDA. – ETEGE** (CNPJ 17.262.205/0001-48), integrante do grupo econômico **ANDRADE GUTIERREZ**, e **NASCENTE CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA.** (CNPJ 27.583.590/0001-89), baixada em 08/06/2009:



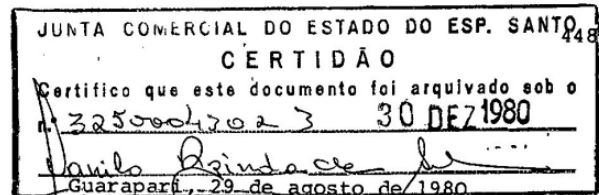
COMPANHIA DE MELHORAMENTOS E DESENVOLVIMENTO URBANO DE GUARAPARI  
" C O D E G "

RELAÇÃO DOS SUBSCRITORES



Depósito em dinheiro para integralização de parte das subscrições de capital de uma Sociedade Anônima de Economia Mista a ser fundada na Sede do Município de Guarapari-ES sob a denominação de - CODEG - COMPANHIA DE MELHORAMENTOS E DESENVOLVIMENTO URBANO DE GUARAPARI.

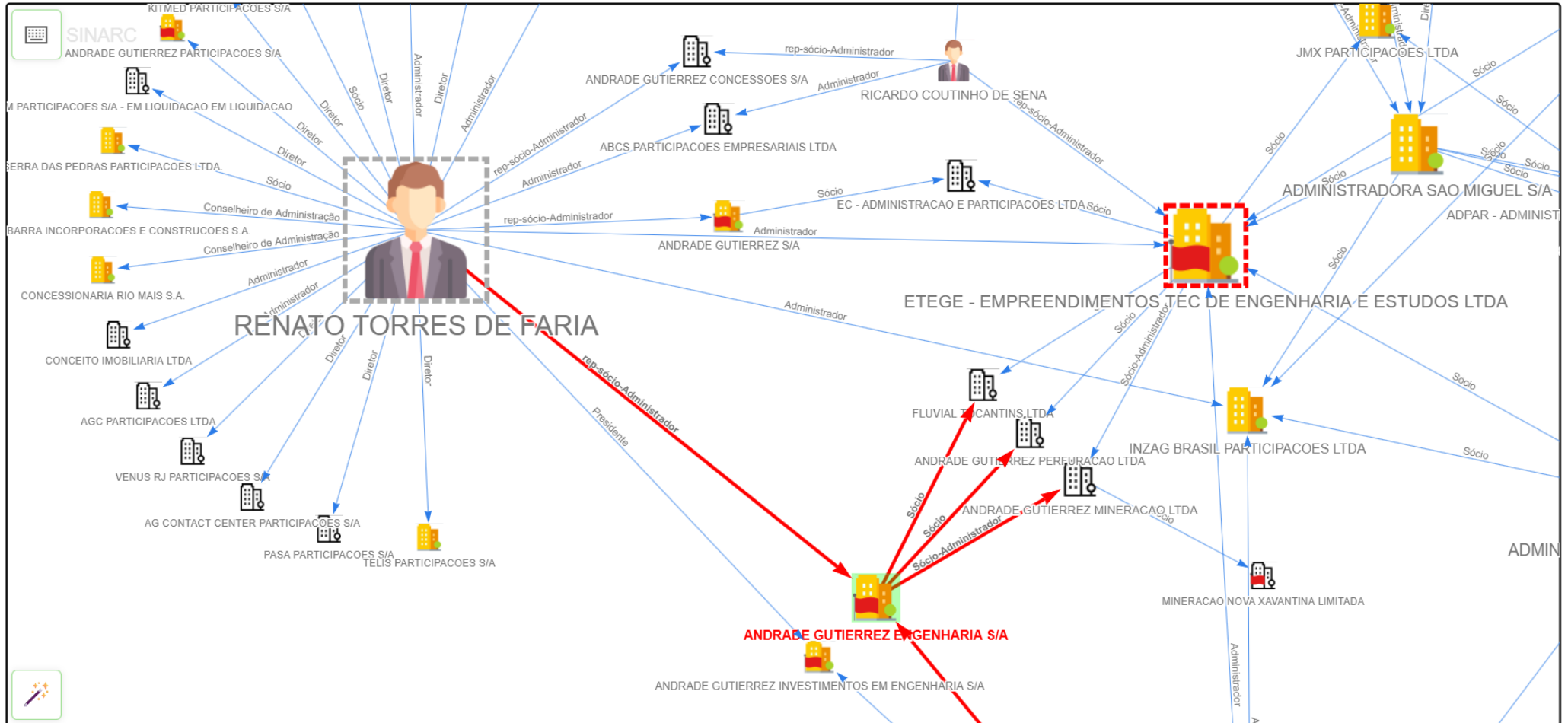
1. PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARAPARI	276.400,00
2. EMP. TEC. DE ENG. E ESTUDOS LTDA - ETEGE	90.000,00
3. ABILIO SALLES DORIA	15.000,00
4. ANTONIO ALBERTO COUTINHO	15.000,00
5. JOSÉ PEDRO DIAS	15.000,00
6. JOSUE DA GAMA FILGUEIRAS LIMA FILHO	15.000,00
7. PEDRO PAULO FERNANDES	7.500,00
8. ANGELA NARA MARQUES SENNA	3.750,00
9. HELIO PEREIRA RODRIGUES	3.750,00
10. NASCENTE CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA	7.500,00
<b>T O T A L</b>	<b>448.900,00</b>



Registre-se, por oportuno, que o grupo **ANDRADE GUTIERREZ** encontra-se cumprindo [Acordo de Leniência](#) celebrado com a Controladoria-Geral da União (CGU).



### Grupo econômico da ANDRADE GUTIERREZ ENGENHARIA S.A.



Após consulta ao [site institucional](#) da **CODEG**, o **Ministério Público de Contas** não localizou o Estatuto Social, a legislação de criação e de regulamentação da Companhia, tampouco a **composição acionária atual e os valores percebidos por cada acionista privado**, informações cuja ausência reforça a necessidade de requisição no âmbito do presente procedimento.

Outrossim, revela-se fundamental conhecer o **histórico de transferência das ações** por meio do **Livro de Registro de Ações Nominativas** e do **Livro de Registro de Transferência de Ações Nominativas** (art. 100, incisos I e II, da [Lei 6.404/1979](#)<sup>6</sup>), de modo a avaliar como se deu o processo de formação do quadro atual de acionistas da **CODEG**.

O histórico de contratações analisado pelo **MPC-ES** mostrou-se particularmente grave pelo fato de a **CODEG**, mesmo conhecendo previamente a data de encerramento dos contratos vigentes e a essencialidade do serviço sobre o qual possui domínio técnico, ter-se mostrado incapaz de planejar e de concluir, em tempo hábil, os procedimentos licitatórios necessários, **dando causa, de forma reiterada, à celebração de sucessivos contratos emergenciais e ao consequente beneficiamento de empresas privadas com contratos milionários por meio de dispensa de licitação**.

Em perspectiva sintética, o encadeamento objetivo de fatores a seguir exposto evidencia padrão reiterado de gestão incompatível com o dever de planejamento,

6

## CAPÍTULO IX Livros Sociais

**Art. 100.** A companhia deve ter, além dos livros obrigatórios para qualquer comerciante, os seguintes, revestidos das mesmas formalidades legais:

*I – os livros de "Registro de Ações Nominativas" e "Registro de Ações Endossáveis", para inscrição, anotação ou averbação: (Revogado)*

**I** – o livro de Registro de Ações Nominativas, para inscrição, anotação ou averbação: (Redação dada pela Lei nº 9.457, de 1997)

**a)** do nome do acionista e do número das suas ações;

**b)** das entradas ou prestações de capital realizado;

*c) das conversões de ações, de uma em outra forma, espécie ou classe; (Revogado)*

**c)** das conversões de ações, de uma em outra espécie ou classe; (Redação dada pela Lei nº 9.457, de 1997)

**d)** do resgate, reembolso e amortização das ações, ou de sua aquisição pela companhia;

**e)** das mutações operadas pela alienação ou transferência de ações;

**f)** do penhor, usufruto, fideicomisso, da alienação fiduciária em garantia ou de qualquer ônus que grave as ações ou obste sua negociação.

**II** – o livro de "Transferência de Ações Nominativas", para lançamento dos termos de transferência, que deverão ser assinados pelo cedente e pelo cessionário ou seus legítimos representantes;

estruturado de modo a ensejar a celebração de contratações emergenciais sem licitação, longe, portanto, de indicar mera contingência administrativa isolada.

O exame das contratações promovidas pela **CODEG** a partir de 2019 retrata esse padrão de repetição de certames deflagrados tardiamente, estruturados com falhas relevantes e interrompidos sem conclusão em prazo útil, circunstâncias que, de modo previsível, inviabilizaram a competição e conduziram à invocação artificial de situação emergencial.

Esse histórico assume especial relevância jurídica porque demonstra que a urgência alegada não resulta de fatos supervenientes, imprevisíveis ou externos à esfera decisória da Administração, mas de uma **opção consciente de incorrer nos mesmos erros** que impedem a conclusão tempestiva das contratações regulares para serviço contínuo, essencial e de domínio técnico pleno da Companhia.

Com efeito, em **2019** a **CODEG** promoveu concorrência pública para a execução dos serviços de limpeza urbana, da qual resultou o **Contrato nº 033/2019**, firmado em 06/11/2019 com a empresa **LOCALIX SERVIÇOS AMBIENTAIS S.A.** (CNPJ 04.567.650/0001-74), pelo prazo de **12 meses** e valor inicial de **R\$ 5.739.513,22**:

CONTRATO 33/2019		IMPRIMIR	DADOS ABERTOS	DOWNLOAD
<b>DETALHES</b>				
Tipo:	Contrato			
Entidade:	CODEG			
Objeto:	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE COLETA DE RESÍDUOS SÓLIDOS, URBANOS E COMERCIAIS CLASSE II (LIXO ORGÂNICO) PARA ATENDIMENTO À LIMPEZA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE GUARAPARI, SENDO SOB O REGIME DE EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO.			
Valor:	R\$ 5.739.513,22			
Situação:	Aprovado			
Nome da Contratada:	LOCALIX SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA			
CNPJ/CPF da Contratada:	04.567.650/0001-74			
Categoria:	Prestação de Serviços			
Vigência:	06/11/2019 a 06/11/2020			
Data de Assinatura:	06/11/2019			
Modalidade:	Concorrência Pública			

Esse contrato anual foi **prorrogado por quatro vezes seguidas**, entre 2020 e 2023, sendo objeto de uma **quinta prorrogação, de caráter excepcional**, em 2024, com

vigência de 07/11/2024 a 07/05/2025. Observe-se que, não obstante a plena previsibilidade do termo final do ajuste, a **CODEG** não foi capaz de concluir a licitação durante o último período de prorrogação regular do contrato com a **LOCALIX**, o que motivou, precisamente, a necessidade da quinta prorrogação, agora de caráter excepcional.

Ora, como é possível que uma Companhia vocacionada justamente à gestão da limpeza urbana, conhecedora da essencialidade do serviço e da data certa de extinção do vínculo contratual, tenha atravessado cinco exercícios sucessivos sem conseguir estruturar, em tempo oportuno, a licitação ordinária destinada à nova contratação?

Na sequência, em razão das tentativas frustradas de concluir o certame licitatório, a **CODEG** celebrou, em **10/04/2025** – um mês antes do fim da prorrogação anterior –, o **Contrato Emergencial nº 001/2025** com a **LIMPAR AMBIENTAL GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RESÍDUOS LTDA.**, com prazo de vigência de 12 meses (13/04/2025 a 12/04/2026) e valor global de **R\$ 12.980.573,76**:

CONTRATO 1/2025		IMPRIMIR	DADOS ABERTOS	DOWNLOAD
DETALHES				
Tipo:	Contrato			
Entidade:	CODEG			
Objeto:	Contratação de Empresa de Prestação de Serviços de Coleta, de Resíduos Sólidos Urbanos e Comerciais Classe II (Lixo Orgânico), Limpeza Urbana no Manejo e Trituração de Resíduos Verdes e Limpeza Urbana Mecanizada, para atendimento à limpeza pública no Município de Guarapari.			
Valor:	R\$ 24.261.708,00			
Situação:	Aprovado			
Nome da Contratada:	LIMPAR AMBIENTAL GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RESIDUOS LTDA			
CNPJ/CPF da Contratada:	29.517.043/0001-20			
Categoria:	Prestação de Serviços			
Vigência:	13/04/2025 a 12/04/2026			
Data de Assinatura:	10/04/2025			
Modalidade:	Dispensa de Licitação			

Ocorre que, findo o **Contrato Emergencial nº 001/2025**, celebrado com a **LIMPAR AMBIENTAL**, a **CODEG** firmou, uma vez mais sem a conclusão do procedimento licitatório, novo contrato emergencial com a mesma empresa, **Contrato Emergencial**



nº 001/2026, com prazo de vigência de 12 meses, conforme se colhe do resumo publicado na edição de 27/03/2026 do Diário Oficial dos Poderes do Estado (DIO-ES):

**Companhia de Melhoramento e Desenvolvimento de  
Guarapari - CODEG -**

RESUMO  
CONTRATO  
EMERGENCIAL Nº 001/2026  
PROCESSO Nº 301067/2026  
CONTRATANTE: Codeg - Cia. Mel. Des. Urb.  
Guarapari.  
CONTRATADA: LIMPAMBIENTAL GERENCIAMENTO  
INTEGRADO DE RESÍDUOS LTDA.  
OBJETO: CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE EMPRESA  
DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA ESPECIALIZADA E  
HABILITADA COM EQUIPAMENTOS E MÃO DE OBRA  
PARA A EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS  
ESPECIALIZADOS DE COLETA DOS RESÍDUOS  
SÓLIDOS URBANOS, MANEJO E TRITURAÇÃO DE  
RESÍDUOS VERDES E EDUCAÇÃO AMBIENTAL E  
LIMPEZA URBANA MANUAL.  
VALOR TOTAL: R\$ 24.980.573,76 (vinte e quatro  
milhões novecentos e oitenta mil quinhentos e  
setenta e três reais e setenta e seis centavos), anual.  
PRAZO: O prazo do contrato será de até 12 meses,  
podendo findar, em caso de término do processo  
licitatório nº 300993/2025 para mesmo objeto do  
presente.  
Guarapari (ES), 26 de março de 2026.  
Ubirajara Ribeiro  
Diretor Presidente

**Protocolo 1757120**

A partir do exame histórico dos fatos, o que se constata, em termos objetivos, é um **modus operandi reiterado e institucionalizado de contratações emergenciais**: a **CODEG** conhece com antecedência o termo final dos contratos que ela própria celebra, deixa escoar o tempo útil sem estruturar a licitação ordinária, deflagra tardiamente o certame em condições precárias, permite que falhas elementares comprometam sua conclusão e, ao final, apresenta como “**emergência**” a situação que sua própria torpeza produziu.

Por certo, não se está diante de contingência administrativa isolada, mas de um **método de gestão deliberado**, que substitui planejamento por improviso, competição por contratação direta e excepcionalidade por rotina, perpetuando vínculos contratuais

milionários com empresas privadas à margem da disputa pública constitucionalmente exigida.

A conduta reiterada dos gestores da **CODEG**, os quais se tornaram especializados em planejar licitações viciadas para ensejar contratações emergenciais, converge para a hipótese de **criação sistemática de emergências fabricadas com o objetivo de beneficiar empresas privadas por meio de dispensa de licitação**, em flagrante violação ao caráter competitivo do certame.

É simplesmente **inaceitável** que uma empresa controlada pelo poder público, que possui a limpeza urbana como razão de existir, alegue não ter sido capaz de concluir um procedimento licitatório ao longo de **12 meses** e que tenha fracassado nessa tarefa elementar por pelo menos **três exercícios consecutivos — 2024, 2025 e 2026**. Não se trata mais de desorganização episódica, deficiência pontual ou dificuldade administrativa superveniente, mas da demonstração objetiva de **incapacidade gerencial dolosa e reiterada**, incompatível com o padrão mínimo de diligência exigível de qualquer entidade encarregada de serviço público essencial.

Quando a mesma omissão se reproduz ano após ano, com a mesma consequência de afastar a licitação e viabilizar contratações emergenciais sucessivas, a incompetência administrativa deixa de ser mera fragilidade e passa a configurar **método de violação ao dever constitucional de planejar e licitar**.

A **CODEG** conhecia, de antemão, o termo final de todos os contratos e das prorrogações excepcionais, de modo que a necessidade de substituição contratual jamais constituiu fato imprevisível. Sublinhe-se: tratando-se de empresa especializada em limpeza urbana, com objeto social diretamente voltado à coordenação e execução desses serviços, a Companhia detinha pleno domínio técnico e operacional sobre a contratação necessária.

Desde a celebração do **Contrato nº 033/2019**, a **CODEG** sabia que precisaria estruturar solução regular para a continuidade do serviço antes do término do prazo contratual. Justamente por isso, a posterior invocação de urgência para legitimar nova contratação emergencial não traduz resposta a fato extraordinário, mas consequência

direta da ausência de planejamento tempestivo para substituir, em tempo adequado, um contrato cujo encerramento era conhecido desde a sua origem.

Ao agir de forma deliberada, os gestores da **CODEG** produziram conscientemente o resultado, qual seja, a contratação reiterada, sem licitação, das empresas **LOCALIX SERVIÇOS AMBIENTAIS S.A.** e **LIMPAR AMBIENTAL GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RESÍDUOS LTDA.**

A limpeza urbana e a coleta de resíduos sólidos não constituem demandas episódicas ou imprevisíveis, tampouco necessidades eventuais cuja contratação possa ser postergada indefinidamente. Trata-se de serviços contínuos, cuja manutenção não decorre de decisão administrativa ocasional, mas de planejamento permanente. Nesse contexto, os gestores da **CODEG** detinham pleno conhecimento da realidade operacional da coleta pública municipal: os roteiros, os quantitativos, os custos recorrentes, a sazonalidade do serviço, os riscos de descontinuidade e o tempo necessário à estruturação de um procedimento competitivo minimamente seguro.

Ainda assim, a **CODEG** somente publicou o **Edital de Concorrência Eletrônica nº 001/2026** em **02/02/2026**, quando faltavam apenas **59 dias** para o término do **Contrato Emergencial nº 001/2025 (12/04/2026)**:

CONCORRÊNCIA ELETRÔNICO Nº 001/2026		IMPRIMIR	DADOS ABERTOS	DOWNLOAD
DETALHES DA LICITAÇÃO	DOCUMENTOS	ACOMPANHAMENTO POR E-MAIL		
Objeto Licitado:	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE ENGENHARIA AMBIENTAL, COLETA E TRANSPORTE AO TRANSBORDO DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS, LIMPEZA URBANA NO MANEJO E TRITURAÇÃO DE RESÍDUOS VERDES, SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL E LIMPEZA URBANA MANUAL TEMPORÁRIA			
Modalidade:	CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA			
Valor	R\$			
Situação:	Suspensa			
Data de Publicação:	02/02/2026			
Data de Abertura:	06/03/2026 - 09:30			
Nº do Processo:	300993/2025			

A abertura do certame às vésperas do encerramento do ajuste emergencial anterior escancara a ausência de comprometimento dos gestores da **CODEG** com a probidade administrativa, porquanto tinham plena ciência de que um procedimento dessa

magnitude comportaria pedidos de esclarecimento, impugnações, ajustes de edital, análise técnica e eventual republicação.

Entre os mecanismos recorrentemente utilizados para **fabricar contratações emergenciais** de serviços essenciais de natureza contínua, destaca-se a publicação tardia de editais com vícios evidentes, seguida de impugnações administrativas em cascata e da intervenção de terceiros perante órgãos de controle; tudo com o objetivo de provocar a suspensão da licitação às vésperas do fim do contrato vigente e forçar a celebração de contrato emergencial.

Esse padrão, quando orquestrado com a participação de gestores públicos e agentes privados, produz como resultado a contratação emergencial irregular e a perpetuação da impunidade, na medida em que as sanções eventualmente aplicadas pelos órgãos de controle, quando muito, limitam-se a multas de valor irrisório, simbólico, quando comparado ao montante milionário dos contratos emergenciais celebrados à margem da competição.

Nesse cenário, cabe aos órgãos de controle reconhecer que a suspensão de certames, quando instrumentalizada para viabilizar contratações diretas, pode converter o próprio controle externo em elemento funcional do mecanismo que se pretende coibir.

À luz desse contexto, a impugnação ao **Edital da Concorrência Eletrônica nº 001/2026**, apresentada pela **FOGTEC SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA.** (CNPJ 27.622.227/0001-25), apontou, entre outros vícios, contradição interna quanto ao marco inicial do reajuste; aglutinação de objetos materialmente distintos em lote único; ausência de justificativa técnica suficiente para o não parcelamento; vedação à participação de consórcios; proibição absoluta de subcontratação; exigências restritivas de qualificação técnica; inconsistências nas unidades de medida; e exigência antecipada de licenças ambientais já na fase de habilitação. Vale registrar que o objeto licitado reunia coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, manejo e trituração de resíduos verdes, **educação ambiental** e limpeza urbana manual temporária, com valor estimado de **R\$ 25.981.159,68** para um período de **12 meses**.

Por sua vez, a impugnação da **GUERRA AMBIENTAL LTDA.** (CNPJ 24.396.446/0001-45) reforçou a existência de restrições competitivas relevantes, especialmente no campo da qualificação técnica. A empresa sustentou que o edital restringia indevidamente a comprovação de acervo técnico a engenheiro ambiental ou engenheiro sanitarista, em detrimento de outras categorias de profissionais legalmente habilitados pelo CREA — a exemplo do engenheiro civil —, além de apontar exigência de número mínimo de Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs), uso inadequado de unidades de medida e acervo excessivamente específico para múltiplos ambientes, **com potencial de direcionamento e redução do universo de competidores.**

Já a impugnação apresentada pela entidade sindical **SINTROVIG** – SINDICATO DOS MOTORISTAS, OPERADORES DE MÁQUINAS SOBRE RODAS, AJUDANTES, INSTRUTORES DE AUTOESCOLA, COBRADORES, TRABALHADORES EM EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS EM GERAL, COM VÍNCULO EMPREGATÍCIO DOS MUNICÍPIOS DE GUARAPARI, ANCHIETA, ALFREDO CHAVES, MARECHAL FLORIANO, CONCEIÇÃO DO CASTELO, DOMINGOS MARTINS, IBATIBA, IÚNA, IRUPI E VENDA NOVA DO IMIGRANTE NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (CNPJ 06.346.964/0001-72) trouxe outra dimensão da fragilidade do edital: a planilha de composição de custos. O sindicato apontou que os valores destinados aos salários dos motoristas estariam inferiores aos praticados pela própria **CODEG** e aos parâmetros normativos aplicáveis à categoria, advertindo para risco de precarização das condições de trabalho, concorrência artificialmente vantajosa à custa de direitos trabalhistas e potencial judicialização futura com impacto financeiro ao erário.

A impugnação da **ECO MUNDI SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA.** (CNPJ 30.090.605/0001-81) concentrou-se em graves inconsistências no orçamento estimado e em exigências de habilitação técnica consideradas desproporcionais. A empresa apontou vício estrutural na planilha de custos, especificamente no cálculo da remuneração de capital dos veículos, que estaria em desacordo com parâmetros normativos — a exemplo do manual do TCE-GO — e resultaria em valores mensais

irrisórios, insuficientes para cobrir o custo de oportunidade e capazes de induzir propostas inexecutáveis. No campo da qualificação técnica, a ECO MUNDI contestou a cumulação excessiva de exigências, notadamente a apresentação simultânea de atestados, Certidão de Acervo Operacional (CAO) e número fixo de 25 ARTs em apenas dois anos, além da restrição profissional indevida a engenheiros ambientais ou sanitaristas e da imposição de formalidades retroativas.

Por fim, diferentemente das impugnações anteriores, o pedido de esclarecimento da **RG EMPREENDIMENTOS E ENGENHARIA LTDA.** (CNPJ 18.472.754/0002-90) tratou de questões estritamente procedimentais ligadas à suspensão da **Concorrência Eletrônica nº 001/2026**. A empresa solicitou confirmação de que, após a retomada do certame, seria garantido o prazo de 30 (trinta) dias para elaboração da proposta, com contagem iniciada a partir da nova publicação, requerendo ainda a comunicação formal via correio eletrônico sobre a data de reabertura da concorrência.

Os questionamentos formulados alcançam aspectos centrais do certame: estruturação do objeto, competitividade, parcelamento, qualificação técnica, subcontratação, licenciamento ambiental, unidades de medida e composição de custos trabalhistas. Em uma licitação de quase **R\$ 25 milhões**, destinada à substituição de contrato emergencial de serviço essencial, vícios dessa natureza não são detalhes de forma. São sinais de planejamento deficiente na fase mais sensível da contratação, inteiramente compatíveis com a hipótese de **emergência fabricada**.

Conforme mencionado, em **25/02/2026** o certame foi **suspenso** para "*análise dos pedidos de impugnações e esclarecimentos*", conforme publicação no Diário Oficial dos Municípios, disponibilizada no site da Companhia. A suspensão, isoladamente, poderia ser compreendida como ato ordinário de cautela. No entanto, o problema está na cadeia que a antecede e no resultado que a sucedeu: a **CODEG** lançou o edital tarde demais, com fragilidades relevantes e previsíveis, recebeu as impugnações que eram esperadas, suspendeu o certame e não retomou o procedimento em tempo oportuno, conduta que, no conjunto, configura violação ao dever de planejamento e probidade administrativa e é inteiramente compatível com a hipótese de **emergência**

**fabricada**, na medida em que a sequência de omissões deliberadas produziu, uma vez mais, a contratação direta como único desfecho possível.

Essa sequência tem força própria.

Com base na sucessão objetiva dos atos, constata-se que a **CODEG** vem conduzindo as licitações ordinárias para limpeza urbana de forma incompatível com a seriedade exigida para a contratação de serviço essencial, contínuo e financeiramente expressivo. A consequência prática desse padrão foi a criação deliberada do cenário que depois passou a justificar a nova contratação emergencial.

A tentativa de licitar, nessas condições, não afasta a irregularidade; antes, a evidencia. Um certame deflagrado no limite do prazo, tecnicamente vulnerável, impugnado por múltiplos interessados e suspenso sem retomada tempestiva não demonstra planejamento. Demonstra que a Companhia não estruturou, em tempo e forma adequados, a via ordinária que deveria substituir a contratação emergencial anterior.

Ao final desse percurso, a **CODEG** não apenas celebrou nova contratação direta. Ela recontratou a empresa **LIMPAR AMBIENTAL**, isto é, manteve, por novo contrato emergencial, a mesma empresa que já executava o serviço por meio de contratação emergencial anterior.

Esse dado agrava substancialmente o caso. A recontração da mesma empresa anteriormente contratada em caráter emergencial, por mais 12 meses, não é neutra perante o regime constitucional das contratações públicas. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da [ADI 6890](#), firmou orientação no sentido de que a recontração de empresa contratada diretamente por dispensa, em casos de **emergência ou calamidade pública**, por mais de um ano, viola a obrigatoriedade constitucional da licitação e a excepcionalidade da contratação direta, consagrando a vedação como instrumento de controle contra contratações emergenciais sucessivas:

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que as empresas contratadas sem licitação nos casos de emergência ou calamidade pública só podem ser recontraçadas para a mesma situação se o novo contrato, somado ao anterior, não ultrapassar o prazo máximo de um ano. Fora dessa hipótese, a recontração é vedada.

O entendimento foi firmado na sessão virtual encerrada em 6/9, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6890. O partido Solidariedade (SD) questionava dispositivo da Nova Lei de Licitação (Lei 14.133/2021) que impede a recontração, que, a seu ver, violaria os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade e da eficiência da administração pública.

Em seu voto, seguido por unanimidade, o relator, ministro Cristiano Zanin, explicou que a nova legislação aumentou de 180 dias para um ano o tempo máximo da contratação nessa situação e, ao mesmo tempo, impediu a recontração de empresa contratada diretamente. Segundo ele, a inovação buscou coibir as contratações emergenciais sucessivas realizadas no regime da legislação anterior (Lei 8.666/1993), burlando obrigatoriedade da licitação.

Mas, em seu entendimento, essa restrição deve se limitar à recontração fundada na mesma situação emergencial. Dessa forma, não se restringe o direito das empresas, e a administração pública continua a ter instrumentos à disposição.

Em complemento do seu voto, o relator acolheu proposta do ministro Luís Roberto Barroso, presidente do STF, para **permitir a prorrogação do contrato ou a recontração da empresa desde que o prazo total da contratação não supere um ano**. O entendimento é de que essa solução pode ser mais eficiente para a administração pública, em razão dos custos de desmobilização da empresa contratada e de contratação de uma nova.

É certo que a orientação do STF se formou no contexto da [Lei nº 14.133/2021](#), enquanto a **CODEG** invoca o regime da [Lei nº 13.303/2016](#). Mas a relevância do precedente, para os fins desta **Representação**, não está na transposição mecânica de um diploma legal para outro. Está na sua razão constitucional: a contratação direta não pode servir como mecanismo de perpetuação de vínculo com o mesmo particular, sobretudo quando a nova dispensa decorre da mesma falha de planejamento que deveria ter sido superada pelo procedimento competitivo.

Ademais, não se pode perder de vista o risco de que sociedades de economia mista sejam utilizadas como instrumento de blindagem jurídica ao controle externo. No caso da **CODEG**, a ausência de informações públicas sobre a composição acionária atual e sobre o papel efetivo dos acionistas privados impede a verificação da regularidade da estrutura societária e reforça a necessidade de requisição dos documentos indicados nesta **Representação**, sem os quais o controle externo exercido por esta Corte restará estruturalmente limitado.

Esse cenário se torna ainda mais sensível diante de fiscalização recente envolvendo a contratação emergencial anterior. No Processo **TC nº 3997/2025**, a Área Técnica

deste Tribunal identificou falhas relevantes na formação do orçamento do **Contrato Emergencial nº 001/2025**, especialmente quanto aos custos de plano de saúde e plano odontológico, apontando superfaturamento já identificado de R\$ 814.592,40 e superfaturamento potencial de R\$ 2.656.161,12, equivalente a 10,95% do total contratado.

Diferentemente do caso anterior acima referenciado, o que se impugna aqui é o **Contrato Emergencial nº 001/2026**, sua origem administrativa, sua justificativa e a responsabilidade dos gestores que o viabilizaram. Nesse sentido, os achados anteriores evidenciam o descumprimento do dever de cautela por parte da **CODEG**. Diante de apontamentos técnicos de sobrepreço em contrato anterior com a mesma empresa **LIMPAR AMBIENTAL**, a conduta esperada era a revisão da modelagem, o saneamento das fragilidades, o aperfeiçoamento da planilha, a motivação robusta e a adoção tempestiva de procedimento competitivo.

No entanto, a nova contratação emergencial seguiu direção oposta à cautela que o caso exigia. Ao recontratar diretamente a mesma empresa, para objeto equivalente, em contexto já marcado por apontamentos técnicos relevantes desta Corte, a **CODEG** não apenas deixou de demonstrar, de forma transparente, a superação das fragilidades anteriormente identificadas, como transmitiu sinal institucional preocupante de indiferença prática às apurações em curso no âmbito do controle externo. Não se exige que a existência de processo anterior paralise a atuação administrativa; exige-se, porém, que ela qualifique o dever de cautela, de motivação e de planejamento. E foi precisamente esse dever qualificado que não se evidenciou na nova contratação.

Há, ainda, uma contradição econômica que agrava a necessidade de escrutínio.

No processo anterior, a própria **LIMPAR AMBIENTAL** sustentou desequilíbrio econômico-financeiro, alegou prejuízos decorrentes da composição da planilha orçamentária e requereu a intervenção desta Corte para compelir a **CODEG** a promover aditivo contratual. Apesar disso, a mesma empresa aceitou o **Contrato Emergencial nº 001/2026** com incremento de aproximadamente **R\$ 718.000,00** em

relação ao ajuste anterior — menos de 3% do valor global —, sem que se conheça a motivação técnica que justificou a aceitação de reajuste tão reduzido diante dos prejuízos anteriormente alegados.

A incompatibilidade entre essas duas posturas exige explicação objetiva. Se a contratada afirmava suportar prejuízo relevante no contrato anterior, causa estranheza que tenha aceitado novo ajuste de objeto equivalente com recomposição apenas marginal. Se o novo contrato era economicamente suficiente em valores próximos aos anteriores, é necessário apurar se a narrativa de desequilíbrio foi superdimensionada ou se a nova contratação preservou fragilidades de composição que deveriam ter sido enfrentadas antes de qualquer recontração direta.

A presente **Representação** não busca interromper abruptamente o serviço de limpeza urbana, cuja paralisação poderia gerar dano imediato à população. O que se pretende é impedir que a essencialidade do serviço seja convertida em salvo-conduto para contratações diretas sucessivas, sem planejamento adequado, sem competição real e sem responsabilização proporcional dos agentes que conduziram a Administração a esse cenário, pois sanções de caráter meramente simbólico, historicamente, não têm se mostrado suficientes para romper o ciclo de irregularidades dessa natureza.

O serviço deve continuar; a irregularidade, não!

A população não pode ser punida pela desorganização administrativa. Mas os gestores que **fabricaram a emergência**, publicaram edital vulnerável, não superaram a suspensão do certame, recontrataram a mesma empresa e expuseram contrato de quase **R\$ 25 milhões** a risco de ilegitimidade devem responder pelos atos praticados, na medida de sua participação e responsabilidade.

Por fim, instada pelo **Ministério Público de Contas** a apresentar esclarecimentos sobre o **Contrato Emergencial nº 001/2026** por meio do **Ofício MPC nº 01106/2026**, a **CODEG** protocolou resposta que, examinada em conjunto com os documentos que a instruem — respostas técnicas às impugnações da **Concorrência Eletrônica nº 001/2026**, resposta ao pedido de esclarecimento sobre erro de cálculo na planilha de referência e justificativa da contratação emergencial —, não apenas falha em refutar

os indícios de irregularidade apontados pelo *Parquet*, como os corrobora em seus aspectos mais sensíveis. A Companhia reconheceu, nas respostas técnicas às impugnações, vícios que recaíam sobre elementos estruturantes do edital: a vedação de consórcios foi acolhida por ausência de decisão administrativa que a amparasse; a proibição absoluta de subcontratação foi reconhecida como desproporcional; a exigência de 25 ARTs em dois anos foi admitida como erro formal de digitação; e o erro de cálculo na remuneração de capital dos veículos — que produzia valor de R\$ 51,69 por mês para chassi de R\$ 532.000,00, quando o correto seria da ordem de R\$ 3.990,00 (vida útil de 5 anos) — foi expressamente confirmado pela sua equipe técnica responsável pela elaboração da planilha.

A resposta da **CODEG** ao **Ofício MPC nº 01106/2026** não esclarece como o mesmo Estudo Técnico Preliminar (ETP) que embasou o certame ordinário — com seus erros reconhecidos — pôde servir de referência para o orçamento do **Contrato Emergencial nº 001/2026**, conforme a própria justificativa emergencial declara. Tampouco explica a contradição econômica já apontada: a mesma empresa que, no contrato anterior, alegava desequilíbrio e prejuízo, aceitou recontratação com incremento inferior a 3%, sem que a **CODEG** tenha demonstrado, de forma comparativa, quais fragilidades de composição foram efetivamente corrigidas. A resposta defensiva não contesta os fatos; contesta a qualificação jurídica que deles se extrai — e é precisamente essa qualificação, à luz da sequência objetiva dos atos, que os documentos sustentam com maior consistência.

## 2 Fundamentação

Os fatos narrados não comportam leitura meramente formal, e a presente controvérsia não se resolve pela simples existência de um contrato emergencial nem pela invocação abstrata da [Lei nº 13.303/2016](#) como regime jurídico aplicável à **CODEG**. O que se submete a esta Corte é questão de maior gravidade: **saber se uma sociedade de economia mista municipal, diante de serviço contínuo, previsível e essencial, pode deflagrar tardiamente o procedimento licitatório ordinário, estruturar o edital com restrições que convergem para o perfil do operador**

**incumbente, deixar que impugnações previsíveis suspendam o certame, não retomá-lo em tempo útil e, ao final, invocar a urgência que ela própria produziu como fundamento para recontratar diretamente a mesma empresa — repetindo esse ciclo pelo segundo ano consecutivo.**

A resposta jurídica deve partir da Constituição, não da conveniência administrativa. Nenhum regime infraconstitucional autoriza a Administração Pública a substituir planejamento por improviso, competição por contratação direta, e excepcionalidade por rotina. A [Lei nº 13.303/2016](#) disciplina o procedimento das empresas estatais dentro dos limites constitucionais que vinculam toda a Administração Pública, não os afasta. Não pode, portanto, servir como escudo para atos que esvaziam o núcleo constitucional da contratação pública: o dever de planejar, a obrigação de competir e a excepcionalidade da dispensa.

A contratação emergencial não é instrumento de gestão ordinária. É exceção estrita, admitida apenas quando a urgência decorre de fato concreto, atual, externo, imprevisível, não provocado pela própria Administração e não evitável por atuação diligente e tempestiva. Quando o cenário emergencial nasce de atraso administrativo, de licitação deflagrada tardiamente, de edital vulnerável, de suspensão previsível e de incapacidade de concluir o procedimento regular em tempo útil, a dispensa perde sua causa legítima. A urgência deixa de ser justificativa e passa a ser evidência da falha de gestão.

No presente caso, a **CODEG** conhecia todos os elementos relevantes: **sabia** que o contrato emergencial anterior venceria no início de abril de 2026; **sabia** que o serviço não poderia ser interrompido; **sabia** que a limpeza urbana exige continuidade; **sabia** que o objeto era comum, recorrente e tecnicamente dominado; **sabia** que um certame dessa dimensão poderia receber impugnações e pedidos de esclarecimento; **sabia** que a planilha de referência continha erro de cálculo na remuneração de capital dos veículos, reconhecido pela sua própria equipe técnica; e **sabia** que esse mesmo instrumento comprometido seria utilizado como base para o orçamento da contratação emergencial. Ainda assim, somente iniciou a licitação ordinária em **03/02/2026**, publicou edital impugnado por vícios relevantes — vários dos quais parcialmente

acolhidos nas respostas às impugnações —, não superou a suspensão do certame em tempo útil e, ao final, celebrou nova contratação emergencial com a mesma empresa. Esse encadeamento não descreve uma Administração surpreendida por circunstância imprevisível. Descreve uma Administração que construiu, passo a passo, o cenário de urgência que depois invocou para dispensar a licitação.

Esse encadeamento não pode ser tratado como contingência administrativa neutra. Ele projeta hipótese típica de **emergência fabricada**: a Administração deixa de agir no tempo adequado, deflagra o certame ordinário às vésperas do encerramento do contrato vigente, estrutura o edital com vícios que tornam as impugnações previsíveis e a conclusão do procedimento impossível, permite que a urgência se forme e, depois, invoca essa mesma urgência para afastar a disputa pública. O ordenamento jurídico não autoriza que o gestor converta sua própria deficiência de planejamento em autorização para contratar sem competição.

A essencialidade do serviço não altera essa conclusão. Ao contrário, torna a conduta ainda mais reprovável: é precisamente porque a limpeza urbana não pode ser interrompida que o dever de planejar sua contratação com antecedência, cautela e maturidade técnica é mais intenso, não mais flexível. A Administração que invoca a essencialidade do serviço para justificar a contratação emergencial utiliza, como argumento defensivo, a mesma característica que tornava o planejamento antecipado obrigatório.

A limpeza urbana pode justificar a preservação transitória da execução para evitar dano imediato à população; não pode, porém, convalidar contratação direta indevida nem imunizar gestores que conduziram a Administração ao estado emergencial que agora invocam.

Também não é juridicamente indiferente que a nova contratação tenha recaído sobre a mesma empresa anteriormente contratada em caráter emergencial. A recontração direta do mesmo particular, em contexto de continuidade fática do objeto, viola o núcleo constitucional da isonomia e da competitividade, sobretudo diante da orientação firmada pelo **Supremo Tribunal Federal** no julgamento da **ADI 6890**

contra a perpetuação de vínculos contratuais por contratações diretas sucessivas. A circunstância de que aquele julgamento se formou no contexto da [Lei nº 14.133/2021](#), enquanto a **CODEG** invoca o regime da [Lei nº 13.303/2016](#), não afasta a razão constitucional do precedente: a contratação direta não pode ser usada para estabilizar fornecedor, qualquer que seja o diploma legal que discipline o procedimento da entidade contratante.

É sob essa matriz que a fundamentação jurídica deve ser examinada. Demonstrar-se-á, em primeiro lugar, que a [Lei nº 13.303/2016](#) não afasta a incidência independente dos princípios constitucionais da Administração Pública. Em seguida, será evidenciada a ausência dos pressupostos materiais da contratação emergencial, a configuração de **emergência fabricada**, a gravidade da recontração da **LIMPAR AMBIENTAL**, a inadequação do uso da **CODEG** como intermediária contratual, a inconsistência econômica do novo ajuste e, por consequência, a nulidade material da contratação, com preservação apenas transitória do serviço essencial e apuração de responsabilidade dos agentes envolvidos.

Demonstrar-se-á, ainda, que a resposta da **CODEG** ao **Ofício MPC nº 01106/2026**, em anexo, examinada em conjunto com os documentos que a instruem, não apenas falha em refutar os indícios de irregularidade como os corrobora — especialmente ao reconhecer vícios estruturais do edital que somente foram identificados após provocação de licitantes externos.

Por fim, será demonstrado que o conjunto de restrições competitivas inseridas na **Concorrência Eletrônica nº 001/2026** — modelagem em lote único, vedação imotivada de consórcios, proibição absoluta de subcontratação, qualificação técnica calibrada sobre o acervo da **LIMPAR AMBIENTAL** e erro de cálculo favorável a quem já possui frota amortizada — configura padrão objetivamente compatível com a hipótese de direcionamento do certame para a manutenção da operadora incumbente, exigindo instrução aprofundada sobre a fase de elaboração do edital.

## 2.1 Da primazia dos princípios constitucionais sobre o escudo formal da Lei nº 13.303/2016

A **CODEG** sustentou, na resposta ao **Ofício MPC nº 01106/2026**, que, por ser formalmente constituída como **sociedade de economia mista**, suas contratações se submetem ao regime da [Lei nº 13.303/2016](#), e não à [Lei nº 14.133/2021](#). A premissa é correta em seu ponto de partida, mas insuficiente como argumento de defesa. O regime das estatais define o procedimento aplicável; não define o resultado constitucionalmente admissível. A forma jurídica da entidade contratante não substitui o exame material da contratação — e é esse exame que a presente **Representação** requer.

A vinculação da Administração Pública indireta aos princípios constitucionais do art. 37 não é mediada pelo regime jurídico específico da entidade. Decorre diretamente da Constituição, que alcança a administração direta e indireta de todos os entes federativos sem distinção de forma jurídica. Isso significa que a submissão da **CODEG** à [Lei nº 13.303/2016](#) não cria um regime paralelo imune ao controle constitucional: cria um procedimento específico que deve ser exercido dentro dos limites que a Constituição impõe a toda contratação pública, qualquer que seja a natureza da entidade contratante.

A prevalência dos princípios constitucionais sobre a forma infraconstitucional do procedimento é premissa elementar do Direito Administrativo, não particularidade desta **Representação**. Celso Antônio Bandeira de Mello, em formulação clássica, qualifica o princípio como mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão, e adverte que sua violação é mais grave do que a transgressão de uma regra isolada, justamente porque atinge a racionalidade do sistema jurídico como um todo.

No presente caso, a irregularidade não está na inobservância de um dispositivo isolado da [Lei nº 13.303/2016](#) — está na utilização do regime das estatais para produzir resultado incompatível com o núcleo constitucional que condiciona toda

---

contratação pública: **o dever de planejar, a obrigação de competir e a excepcionalidade de dispensar.**

Essa advertência doutrinária descreve com precisão o vício central desta **Representação**. A discussão sobre a [Lei nº 13.303/2016](#) não pode obscurecer o fato de que a **CODEG**, ainda que formalmente submetida ao regime das estatais, permanece vinculada ao núcleo constitucional da Administração Pública. O regime jurídico específico pode disciplinar o modo de contratar; não pode autorizar resultado que inverta os comandos constitucionais que toda contratação pública deve observar: o dever de planejar é obrigação, não faculdade; a competição é regra, não exceção; e a dispensa é saída extraordinária, não instrumento ordinário de gestão.

A irregularidade não se mede apenas pela aderência formal a uma hipótese legal de dispensa. Mede-se, sobretudo, pela compatibilidade material do ato com os princípios que dão legitimidade à contratação pública. Quando a forma jurídica é utilizada para permitir contratação direta sucessiva, em serviço previsível, com a mesma empresa, após licitação tardia e vulnerável — e com edital estruturado com restrições que convergiam para a manutenção do incumbente —, o problema deixa de ser meramente procedimental e passa a atingir a estrutura constitucional da atuação administrativa.

Assim, a discussão não pode ser deslocada para um falso dilema entre [Lei nº 13.303/2016](#) e [Lei nº 14.133/2021](#). O núcleo da controvérsia é constitucional: a **CODEG** poderia, sob o rótulo formal de **sociedade de economia mista**, conduzir tardiamente uma licitação ordinária, publicar edital tecnicamente vulnerável com restrições competitivas que convergiam para o perfil do operador incumbente (**LIMPAR AMBIENTAL**), não superar a suspensão do certame em tempo adequado e, ao final, recontratar emergencialmente a mesma empresa para serviço comum, contínuo e previsível, invocando, como fundamento da dispensa, a urgência que ela própria produziu?

**A resposta é negativa.**

**A Lei das Estatais não é salvo-conduto para contratação direta sucessiva. Não autoriza que a excepcionalidade se converta em método de gestão.** Não permite que a Administração produza a urgência pela própria falta de planejamento e, depois, invoque essa urgência como fundamento para afastar a competição.

Esse ponto assume especial gravidade no caso da **CODEG**, cuja condição formal de **sociedade de economia mista** não encontra correspondência na sua realidade operacional. Trata-se de entidade dependente de recursos públicos municipais que não executa diretamente o serviço de limpeza urbana — a atividade que constitui a razão de sua existência institucional — e que se vale da contratação de terceiros para realizá-la integralmente. Quando a estatal não atua com estrutura própria no mercado, mas apenas interpõe sua personalidade jurídica entre o ente público e o contratado privado, enfraquece-se o argumento de flexibilidade empresarial que, em tese, justificaria regime contratual diferenciado. A forma jurídica permanece; a substância que a legitima, não.

Não se pretende, com isso, negar a personalidade jurídica da **CODEG** ou afastar automaticamente a incidência da [Lei nº 13.303/2016](#). O que se afirma é mais preciso: a forma jurídica da entidade não pode ser utilizada para produzir, na prática, resultado incompatível com a Constituição. A empresa pública não existe para reduzir o dever de planejamento do ente público, enfraquecer a competição possível ou tornar ordinária a contratação direta de serviços permanentes.

A incidência da [Lei nº 13.303/2016](#) deve operar dentro de seus limites constitucionais. E esses limites são claros: a contratação direta permanece excepcional; **a emergência não pode decorrer da omissão administrativa**; a recontração do mesmo particular exige controle rigoroso; e o serviço comum, contínuo e previsível deve ser submetido, sempre que possível, a procedimento competitivo.

O problema jurídico enfrentado por esta **Representação**, portanto, não se resolve com a afirmação de que a **CODEG “segue a Lei das Estatais”**. Mesmo sob a [Lei nº 13.303/2016](#), a contratação direta precisa ser planejada, motivada, economicamente

demonstrada, excepcional e compatível com a moralidade administrativa. Nenhum desses requisitos pode ser presumido apenas pela natureza jurídica da contratante.

A Constituição antecede, condiciona e limita a legislação infraconstitucional. Por isso, a [Lei nº 13.303/2016](#) não revoga o dever de planejamento, não neutraliza a exigência de competitividade e não autoriza empresa pública dependente, sem execução direta de sua finalidade, a converter contratação emergencial em expediente ordinário de gestão.

## 2.2 Da ausência dos pressupostos materiais da contratação emergencial

A continuidade da limpeza urbana é indispensável à saúde pública, à salubridade ambiental e à ordem urbana, mas **essa indispensabilidade não elimina o dever de planejamento**. Ao contrário, quanto maior o risco social decorrente da descontinuidade do serviço, mais intensa é a obrigação da Administração de antecipar a contratação regular.

A **emergência juridicamente relevante** pressupõe situação concreta, atual, excepcional e não provocada pela própria Administração. Ela não se confunde com a urgência previsível que surge quando o gestor deixa de adotar, em tempo oportuno, as providências ordinárias necessárias. A contratação direta existe para enfrentar eventos que escapam ao domínio administrativo; não para corrigir atrasos internos, deficiências de planejamento ou incapacidade de concluir procedimento competitivo dentro de prazo sabidamente necessário.

No caso da **CODEG**, o objeto contratado não apresentava traço de imprevisibilidade. A coleta de resíduos sólidos, a limpeza urbana e as atividades correlatas constituem serviços comuns, contínuos, recorrentes e operacionalmente padronizáveis. São atividades que podem ser descritas de modo objetivo, medidas por parâmetros técnicos usuais, fiscalizadas por indicadores de desempenho e contratadas mediante disputa econômica transparente. Não se trata de objeto novo, raro, singular ou de natureza predominantemente intelectual.

Essa característica afasta, desde a origem, qualquer tentativa de tratar a contratação como se envolvesse complexidade incompatível com planejamento ordinário e, por consequência, qualquer argumento de que a urgência era inevitável diante da natureza do objeto.

A combinação de serviço previsível, entidade especializada e prazo contratual conhecido desloca o caso para um patamar de exigência reforçada. Não se podia esperar da **CODEG** atuação meramente reativa. Era exigível planejamento antecipado, cronograma realista, edital tecnicamente maduro, pesquisa de preços consistente e margem temporal suficiente para absorver eventos comuns de licitação, como pedidos de esclarecimento, impugnações, ajustes de edital, recursos e eventual republicação.

Nada disso é excepcional em uma contratação de quase **R\$ 25 milhões**. Ao contrário, é o mínimo esperado de uma entidade que administra serviço essencial e que deveria conhecer a complexidade operacional e procedimental do objeto. A Administração que inicia a licitação ordinária apenas quando o contrato emergencial anterior já se aproxima de seu encerramento **assume conscientemente o risco** de não concluir o procedimento em tempo útil. E esse risco, uma vez concretizado, não pode ser convertido em fundamento legítimo para nova dispensa.

A abertura tardia do procedimento licitatório ordinário não constitui falha burocrática menor. Ela incide diretamente sobre a validade da contratação emergencial posterior, porquanto revela que a urgência invocada foi formada dentro da própria esfera de domínio da **CODEG**. A Administração não pode produzir a **emergência por inércia ou atraso** e, em seguida, invocá-la como justificativa para contratar diretamente.

O próprio Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo já firmou entendimento aderente a essa lógica. No **Acórdão TC nº 1012/2025**, ao examinar contratação emergencial decorrente de licitação deflagrada em período exíguo para serviço essencial, reconheceu-se que a ausência de planejamento e a inobservância ao dever de eficiência na condução do processo licitatório caracterizam irregularidade administrativa passível de sanção, com qualificação da conduta como **erro grosseiro**.

A aderência ao presente caso é direta e a gravidade é maior: além da abertura tardia, houve edital com vícios estruturais reconhecidos pela sua própria equipe técnica, suspensão previsível não superada em tempo oportuno, recontração da mesma empresa e indícios de direcionamento do certame para a manutenção da empresa **LIMPAR AMBIENTAL**.

Assim consta no Acórdão citado:

**Acórdão 01012/2025-1 - 2ª Câmara**

DIREITO ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA. AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO. ALEGAÇÃO DE SUPERFATURAMENTO. INEXISTÊNCIA DE CONLUÍO. APLICAÇÃO DE MULTA. AFASTAMENTO DE INDICATIVO DE RESSARCIMENTO. DESCONVERSÃO. ARQUIVAMENTO

(...)

**Tese de julgamento: 1. A ausência de planejamento e a inobservância ao dever de eficiência na condução do processo licitatório para transporte escolar, com posterior contratação emergencial, caracterizam irregularidade administrativa passível de sanção. 2. A aferição de superfaturamento exige parâmetros objetivos de comparação, com identidade fática e jurídica entre os contratos utilizados como base, não sendo admissível a presunção de dano ao erário. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 37, caput e inc. XXI; Lei nº 8.666/1993, arts. 2º, 3º, caput, e 24, IV; Decreto-Lei nº 4.654/1942, art. 28; Resolução TCES nº 261/2013, art. 164, §1 e art. 329, § 8º. Jurisprudência relevante citada: TCU: Acórdão TC nº 2677/2018-Plenário; TCE-ES: Acórdão nº 264/2012; Acórdão nº 1853/2018, Acórdão nº 764/2018, Acórdão nº 122/2019, Acórdão nº 1177/2021, Acórdão nº 928/2024.**

A aderência ao caso da **CODEG** é evidente. Também aqui havia serviço essencial, contrato anterior com prazo certo, necessidade previsível de continuidade, entidade com domínio técnico sobre o objeto e procedimento ordinário deflagrado em momento exíguo. A gravidade, contudo, é maior: o precedente examinou deflagração tardia seguida de contratação emergencial; o presente caso acrescenta edital com vícios estruturais reconhecidos pela própria equipe técnica da Companhia, suspensão

previsível não superada em tempo adequado, recontração da mesma empresa pelo segundo ano consecutivo e padrão de restrições competitivas compatível com a hipótese de direcionamento do certame para a manutenção do incumbente. Se a deflagração tardia isolada já foi qualificada como **erro grosseiro**, a sequência completa demonstrada nesta **Representação** não comporta qualificação menos grave.

Nessas condições, não basta à **CODEG** sustentar que havia urgência na manutenção da limpeza urbana. Essa urgência era consequência previsível da própria natureza do serviço e, por isso mesmo, deveria ter sido antecipada. A pergunta relevante não é se o serviço precisava continuar, mas por qual razão a entidade permitiu que sua continuidade dependesse, pelo segundo ano consecutivo, de contratação direta com a mesma empresa.

A contratação emergencial somente poderia ser admitida se demonstrado que, apesar de atuação diligente, fato externo, imprevisível e inevitável impediu a conclusão da contratação regular. A sequência dos atos não revela esse cenário. Revela serviço permanente, prazo conhecido, licitação tardia, edital vulnerável, suspensão não superada e recontração emergencial.

A ausência dos **pressupostos materiais da emergência** é, portanto, manifesta. A dispensa não respondeu a acontecimento extraordinário; respondeu à deficiência de planejamento da própria **CODEG**. Em consequência, a contratação direta perde sua causa legitimadora e passa a operar como instrumento de regularização artificial de uma urgência que poderia — e deveria — ter sido evitada.

### **2.3 Da tentativa de licitação ordinária, dos erros grosseiros do edital e da suspensão previsível do certame**

A tentativa de licitar não basta. É necessário que o procedimento ordinário seja instaurado com antecedência compatível com a relevância do serviço, maturidade técnica suficiente para resistir à captura e ao controle dos interessados e cronograma realista para absorver as intercorrências normais de uma licitação desse porte.

No caso, a **CODEG** fez o oposto: lançou o edital apenas em **03/02/2026** e publicou instrumento convocatório marcado por vícios que recaem sobre elementos básicos da contratação.

Conforme já demonstrado, as impugnações apresentadas não apontaram meros ajustes redacionais ou divergências secundárias. Elas denunciaram problemas estruturais do edital, alcançando a própria competitividade do certame, a modelagem do objeto, a habilitação técnica, o parcelamento, a subcontratação, o licenciamento ambiental e a planilha de custos, vários dos quais foram parcialmente reconhecidos pela própria **CODEG** nas respostas técnicas encaminhadas ao **Ministério Público de Contas**. Em contratação de quase **R\$ 25 milhões**, destinada à substituição de serviço essencial, falhas dessa natureza e dessa extensão não podem ser tratadas como inconsistências ordinárias. Configuram erros grosseiros de planejamento editalício.

Esse conjunto é institucionalmente grave. As impugnações não incidiram sobre pontos periféricos. Elas revelaram vulnerabilidades em temas que qualquer edital minimamente maduro deveria enfrentar antes da publicação: divisão ou não do objeto, motivação para restrições competitivas, adequação da qualificação técnica, compatibilidade das unidades de medida, momento de exigência de licenças, consistência da planilha trabalhista e preservação da ampla disputa.

A suspensão do certame em 25/02/2026 para análise de impugnações e esclarecimentos, nesse contexto, era evento previsível. Licitações de elevado vulto, envolvendo serviço contínuo e objeto operacionalmente amplo, naturalmente atraem questionamentos de interessados. A **CODEG** tinha o dever de considerar essa realidade no cronograma administrativo, especialmente porque estava tentando substituir contrato emergencial anterior prestes a vencer.

O que se observa, portanto, é mais grave do que mera abertura tardia da licitação. A **CODEG** abriu tarde e abriu mal. Publicou edital vulnerável, recebeu impugnações relevantes, suspendeu o certame e não o retomou em tempo adequado. A posterior contratação emergencial não nasceu do procedimento ordinário; nasceu da

incapacidade desse procedimento, tal como concebido, de cumprir a finalidade para a qual deveria ter sido estruturado.

A conclusão objetiva é inevitável: a sucessão de atos revela padrão decisório incompatível com o dever de planejamento. Um gestor diligente, diante de serviço essencial, contrato anterior com prazo certo e contratação milionária, deveria publicar edital tecnicamente consistente, com antecedência suficiente e estruturado para promover a competição — não para restringi-la ao perfil do operador já instalado.

A **CODEG** não fez nenhuma das três coisas.

Esse ponto dialoga diretamente com o entendimento do próprio TCE-ES no **Acórdão TC nº 1012/2025**, em que a deflagração tardia de procedimento licitatório para serviço essencial, culminando em contratação emergencial, foi tratada como violação ao dever de planejamento e à eficiência administrativa, com potencial caracterização de **erro grosseiro**.

A tentativa de licitar, portanto, não absolve a **CODEG**. Ela confirma a fragilidade do planejamento. Quando o procedimento ordinário é instaurado tardiamente, com vícios estruturais, sem margem real para correção antes do encerramento do contrato vigente e estruturado com restrições que tornam a suspensão previsível e a conclusão impossível, a licitação passa a operar como formalidade incapaz de evitar a **emergência que a própria Administração contribuiu para produzir**.

#### **2.4 Da configuração da emergência fabricada**

A contratação emergencial somente se justifica quando a urgência decorre de fato externo, imprevisível, inevitável e não provocado pela Administração. **Esse é o ponto de controle material da dispensa**. Não basta que o serviço seja essencial, nem que sua interrupção represente risco à coletividade. É indispensável demonstrar que a situação emergencial não foi produzida pela própria conduta administrativa.

No caso da **CODEG**, essa demonstração não existe.

A urgência invocada não nasceu de colapso súbito da prestação dos serviços, de fato superveniente irresistível, de rompimento inesperado de contrato ou de circunstância excepcional alheia à gestão. Nasceu de uma sequência objetiva de atos e omissões: contrato emergencial anterior com termo final conhecido; serviço contínuo e previsível; licitação ordinária deflagrada apenas às vésperas do encerramento do ajuste; edital publicado com erros grosseiros e restrições competitivas que convergiam para o perfil do incumbente; múltiplas impugnações sobre pontos estruturais, vários dos quais reconhecidos pela própria **CODEG**; suspensão do certame; ausência de retomada em tempo útil; e, por fim, nova contratação emergencial da mesma empresa pelo segundo ano consecutivo.

Essa sequência não descreve uma Administração surpreendida. Descreve uma Administração que construiu o cenário de urgência que depois invocou.

**A emergência fabricada opera precisamente nesse ponto: a Administração deixa de agir quando deveria, atua tardiamente quando já não há margem operacional segura, publica edital tecnicamente vulnerável, permite que o procedimento ordinário se inviabilize e, em seguida, apresenta a contratação direta como única alternativa possível.** O resultado é uma inversão intolerável do regime jurídico: a falha de planejamento deixa de ser causa de responsabilização e passa a ser convertida em fundamento para afastar a competição.

A dispensa emergencial não existe para resgatar a Administração das consequências da sua própria ineficiência. Existe para proteger o interesse público contra fatos excepcionais que não poderiam ter sido evitados por gestão diligente. Quando o risco era previsível, o prazo era conhecido e o objeto era dominado pela entidade contratante, a urgência perde o **caráter jurídico de emergência** e passa a revelar **desorganização administrativa qualificada**.

A posterior suspensão do certame também não socorre a **CODEG**. A suspensão para análise de impugnações e esclarecimentos não foi fato imprevisível. Impugnações são intercorrências ordinárias em licitações relevantes. Mais ainda quando o edital contém vícios estruturais apontados por diferentes interessados, envolvendo parcelamento,

restrição competitiva, qualificação técnica, licenciamento ambiental, unidades de medida e planilha de custos. A suspensão apenas revelou aquilo que o planejamento adequado deveria ter prevenido: o edital não estava maduro para cumprir a função de substituir a contratação emergencial anterior.

A tentativa tardia de licitar, portanto, não demonstra boa-fé administrativa suficiente para afastar a irregularidade. Ao contrário, reforça a **fabricação da emergência**. Um procedimento instaurado no limite do prazo, com erros grosseiros e sem capacidade real de absorver impugnações previsíveis, não é solução ordinária efetiva; é providência formalmente licitatória, mas materialmente incapaz de impedir a nova dispensa.

Há, portanto, uma diferença que precisa ser preservada: **continuidade do serviço não é validade da contratação**. O serviço deve continuar porque a população não pode ser penalizada pela desorganização administrativa. Mas a continuidade provisória não transforma **emergência fabricada** em **emergência legítima**, nem autoriza que a contratação direta seja tratada como solução regular.

A gravidade institucional do caso está justamente nessa dinâmica: se a conduta for tolerada, cria-se um incentivo perverso para que a Administração atrase licitações, publique editais deficientes, deixe certames suspensos e, depois, utilize a urgência resultante como justificativa para recontratar diretamente o mesmo particular. Isso esvazia a licitação por dentro, substituindo o dever de competição por uma sequência controlada de omissões e atos tardios.

No caso da **CODEG**, a **emergência não foi um acidente administrativo**. Foi o resultado previsível de uma transição contratual malconduzida. A dispensa não surgiu como resposta inevitável a fato externo; surgiu como consequência de um processo ordinário aberto tarde demais, estruturado de forma deficiente e abandonado sem solução no tempo esperado.

Por isso, a contratação emergencial de 2026 não pode ser examinada como ato isolado. Ela é o desfecho de uma cadeia administrativa que começou com a ausência de planejamento adequado, passou por edital grosseiramente vulnerável e culminou

na recontração direta da **LIMPAR AMBIENTAL**. Esse percurso compromete a causa da dispensa e torna a **emergência invocada juridicamente** imprestável para legitimar o ajuste.

## **2.5 Da recontração da LIMPAR AMBIENTAL e da vedação constitucional à perpetuação de vínculo por contratações diretas sucessivas**

A recontração da empresa **LIMPAR AMBIENTAL GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RESÍDUOS LTDA.** é um dos elementos mais graves da presente **Representação**. A **CODEG** não apenas realizou nova contratação direta. Ela preservou, por meio de novo contrato emergencial, a mesma empresa que já executava os serviços sob o anterior **Contrato Emergencial nº 001/2025**.

Esse fato altera substancialmente a gravidade jurídica da contratação emergencial realizada em 2026. A dispensa de licitação já representa afastamento excepcional da competição. Quando a Administração utiliza nova dispensa para manter o mesmo particular no mesmo objeto, deixa-se de estar diante de uma contratação emergencial isolada e passa-se a examinar a possível perpetuação de vínculo contratual por sucessivas contratações diretas.

A continuidade do serviço não se confunde com a continuidade do fornecedor. A limpeza urbana precisava continuar; disso não há dúvida. Mas essa necessidade não autorizava a **CODEG** a manter automaticamente a mesma contratada, sobretudo quando a situação emergencial foi precedida por licitação tardia, edital grosseiramente vulnerável, suspensão previsível e ausência de retomada em tempo hábil.

A contratação emergencial serve para proteger transitoriamente o interesse público diante de situação excepcional. Não serve para estabilizar fornecedor. Não serve para substituir o procedimento competitivo. Não serve para transformar a ausência de planejamento em mecanismo de manutenção do mesmo contratado.

No caso concreto, a recontração da **LIMPAR AMBIENTAL** é ainda mais censurável porque não ocorreu em ambiente de normalidade. O contrato anterior já estava

inserido em contexto sensível, com apontamentos técnicos de sobrepreço no Processo **TC nº 3997/2025**, alegações da própria contratada sobre desequilíbrio econômico-financeiro e nova planilha orçamentária construída sobre o mesmo Estudo Técnico Preliminar (ETP) que continha erro de cálculo na remuneração de capital dos veículos, confirmado pela própria equipe técnica da **CODEG** após provocação externa, e não corrigido antes da formalização do ajuste emergencial. A **CODEG**, diante desse histórico, deveria ter elevado o grau de cautela. Fez o oposto: manteve a mesma empresa por nova dispensa, com base orçamentária materialmente comprometida.

Essa escolha exigia motivação reforçada. Cabia à **CODEG** demonstrar, de forma objetiva e documental, por que a contratação direta era inevitável, por que não havia alternativa competitiva viável, por que a escolha da **LIMPAR AMBIENTAL** era a mais vantajosa, quais empresas foram consultadas, quais parâmetros de mercado foram utilizados e quais medidas foram adotadas para impedir a repetição dos vícios anteriormente apontados.

Sem essa demonstração, a recontração direta assume feição incompatível com o regime constitucional das contratações públicas. Não basta afirmar que **a LIMPAR já estava mobilizada** ou que a **continuidade operacional recomendava sua permanência**. Esse argumento, se aceito sem controle, tornaria todo contratado emergencial naturalmente favorecido na contratação seguinte, criando vantagem indevida em favor de quem já ocupa a posição contratual.

Essa é exatamente a distorção que o ordenamento busca impedir. **A contratação emergencial não pode gerar preferência competitiva futura**. O particular contratado sem licitação não pode ser colocado, **por força da própria emergência**, em posição privilegiada para continuar executando o objeto sem disputa.

A recontração da **LIMPAR AMBIENTAL**, portanto, não é detalhe acessório. É elemento central da irregularidade. Ela demonstra que a **emergência fabricada** não apenas afastou a licitação, mas preservou o mesmo particular no contrato, frustrando

a abertura real do mercado e impedindo que outros interessados disputassem a prestação de serviço comum, contínuo e previsível.

Esse cenário reforça a **nulidade material do Contrato Emergencial nº 001/2026** e impõe apuração individualizada da responsabilidade dos agentes públicos que autorizaram, instruíram, ratificaram e celebraram a nova dispensa, bem como dos agentes privados que eventualmente tenham participado das irregularidades.

## **2.6 Da Lei nº 13.303/2016 como regime formal, e não como escudo à contratação direta irregular**

Consoante já assinalado, esta **Representação** não parte da premissa de que a **CODEG** esteja, por sua natureza formal, automaticamente excluída do regime da [Lei nº 13.303/2016](#). A Companhia é constituída como **sociedade de economia mista** e, sob esse aspecto, a invocação da Lei das Estatais possui plausibilidade jurídico-formal.

O ponto controvertido, entretanto, não está na identificação abstrata do diploma legal aplicável. Está na utilização concreta desse regime como fundamento para legitimar contratação direta sucessiva, de elevado vulto, envolvendo serviço comum, contínuo e previsível, executado integralmente por terceiro privado, após licitação ordinária deflagrada tardiamente, estruturada com erros grosseiros e restrições competitivas que convergiam para o perfil da empresa que já explora o serviço de limpeza urbana.

É aqui que a discussão deixa o plano da forma e ingressa no plano da substância.

No caso examinado, a situação é ainda mais sensível pois a **CODEG** não executa diretamente os serviços para os quais foi constituída. A limpeza urbana, a coleta de resíduos e as atividades correlatas são materialmente desempenhadas por empresa privada contratada. A Companhia atua como **estrutura intermediária**: recebe ou administra recursos públicos vinculados ao serviço, invoca sua condição formal de empresa pública e contrata terceiro para executar integralmente o objeto.

Esse dado não desenquadra automaticamente a **CODEG** como empresa pública, mas altera o grau de controle exigido sobre sua atuação. Quando a estatal não executa diretamente o serviço e apenas intermedeia a contratação de particular, enfraquece-se o argumento de flexibilidade empresarial que justifica, em tese, regime contratual diferenciado.

A [Lei nº 13.303/2016](#) não foi concebida para transformar empresas públicas dependentes em canais de flexibilização do dever de competição. Seu regime próprio não autoriza que a Administração crie uma camada formal entre o Município e o contratado privado para reduzir, na prática, o controle sobre contratações de serviços públicos ordinários. Se o serviço será integralmente executado por particular, a pergunta central permanece a mesma: por que a contratação não foi submetida à disputa efetiva?

O risco institucional é evidente. Admitir a tese defensiva em sua extensão máxima significaria permitir que serviços municipais comuns, contínuos e previsíveis fossem deslocados para uma empresa pública dependente, que, sem executá-los diretamente, poderia contratar terceiros com menor grau de competição, invocando sucessivamente a [Lei nº 13.303/2016](#) como escudo formal.

Esse resultado é incompatível com o sistema constitucional de controle das contratações públicas.

A Constituição não admite que a forma jurídica seja utilizada para esvaziar a substância do dever de licitar. Tampouco admite que a excepcionalidade da contratação direta seja manejada como consequência ordinária da ineficiência administrativa. A estatal pode ter regime próprio; não tem imunidade. Pode ter regras específicas; não tem licença para contratar diretamente sem demonstrar, de forma concreta, a presença dos pressupostos legais e constitucionais da exceção.

Essa é a razão pela qual a atuação da **CODEG** deve ser examinada com especial rigor. Não se trata de empresa pública atuando diretamente em sua atividade-fim, com estrutura operacional própria e assunção material da execução. Trata-se de entidade que, diante de serviço essencial e previsível, não concluiu a contratação ordinária em

tempo e, em seguida, utilizou seu regime formal para recontratar diretamente a empresa privada que já prestava os serviços.

O entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União nos Acórdãos nº 1528-2019 – Plenário e nº 666/2024 – Plenário reforçam exatamente esse cuidado: **empresas estatais não podem se valer de hipóteses de dispensa da [Lei nº 13.303/2016](#) quando atuam como meras intermediárias na contratação de terceiros para execução indireta do objeto.** A preocupação é impedir que a interposição de uma estatal produza, na prática, o esvaziamento do dever constitucional de licitar:

*ACÓRDÃO 1528/2019 – PLENÁRIO - TCU*

*Sumário*

*REPRESENTAÇÃO. CONSTRUÇÃO DAS OBRAS DA LINHA DE TRANSMISSÃO RIO BRANCO - FEIJÓ - CRUZEIRO DO SUL E SUBESTAÇÕES ASSOCIADAS, NO ESTADO DO ACRE. CELEBRAÇÃO DE TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA E COMPROMISSO PARA RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS (TAC) COM CONSÓRCIO CUJO CONTRATO COM O MESMO OBJETO FOI RESCINDIDO ANTERIORMENTE POR INEXECUÇÃO CONTRATUAL. ATRASO INJUSTIFICADO PARA REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO COM VISTAS À CONTRATAÇÃO DO REMANESCENTE DA OBRA. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. CONHECIMENTO. AUDIÊNCIA. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE OUTROS RESPONSÁVEIS. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. MULTA. PERDA DE OBJETO DA MEDIDA CAUTELAR.*

*(...)*

*EXAME TÉCNICO:*

*(...)*

*A questão relativa a apontamentos sobre a possibilidade de contratação direta da obra por parte da Eletronorte, com fulcro no art. 28, § 3º, da Lei 13.303/2016, em função de a construção de usinas, subestações e linhas de transmissão estar enquadrada no rol do objeto social da empresa estatal, também recebeu*



a mesma conotação da defesa dos advogados pareceristas, os quais afirmaram que tal tema não foi abordado por esta unidade técnica (peça 56, p. 15 e 16).

Contudo, tal alegação está incorreta, e os trechos a seguir, compulsados da instrução anterior (peça 33, p. 10 e 11), comprovam que esse assunto foi abordado, tendo sido realizada uma análise sobre sua aplicabilidade nas contratações das empresas estatais:

73. Ainda, em relação à alegação da estatal de que, com base no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016, a empresa estaria automaticamente dispensada de licitação para comercializar, prestar ou executar, de forma direta, produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus objetos sociais, entende-se que essa não é a melhor interpretação a ser conferida à lei, posto que iria em sentido contrário a outros dispositivos e princípios esculpidos na própria norma jurídica, a exemplo dos caputs dos arts. 28, 31, 42, 47, 49, entre outros.

74. Note-se que o art. 28, § 3º, inciso I, busca dar agilidade à atividade fim da empresa, dispensando-a de licitar nos casos em que a ação da estatal se dá de forma direta, ou seja, nos casos em que a comercialização do produto ou prestação do serviço pela estatal se dá em razão de suas finalidades. Essa situação ocorre, por exemplo, quando estatais de geração compram ou vendem a energia elétrica no Ambiente de Contratação Livre (ACL), ou, por exemplo, quando a Petrobras vende o petróleo por ela extraído para empresas de refino, ou, ainda, quando os Correios prestam o serviço postal. Nesses casos, de comercialização, prestação ou execução direta pela estatal, como definido no art. 28, § 3º, inciso I, é que se dariam os casos de dispensa.

75. Por outro lado, a execução de uma obra, por exemplo, por regra não é atividade fim de empresa estatal, mas apenas um meio para a prestação do serviço público ou realização da sua atividade finalística. No caso em tela, a obra da linha de transmissão servirá como meio à prestação do serviço público de transmissão de energia elétrica.

76. É imperioso salientar que a regra do caput do art. 28 é a licitação, a qual deve seguir os princípios insculpidos no art. 31 da própria Lei 13.303/2016, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional

sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.

77. Assim, estender a interpretação do art. 28, § 3º, inciso I, a qualquer contratação, por mera relação indireta com seu objeto social, conduziria à possibilidade de dispensa de licitação para todas as contratações da empresa, transformando a dispensa em regra, invertendo por completo a lógica do próprio do art. 28, caput, da Lei 13.303/2016, que define a licitação como regra para as contratações nas empresas estatais.

78. Importa mencionar que, antes da edição da Lei 13.303/2016, a jurisprudência do TCU consolidada era no sentido de que a licitação é a regra para as contratações nas estatais:

[Enunciado do Acórdão 566/2012-TCU-Plenário, Relator Valmir Campelo]:

"Empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que exploram atividade econômica, como regra geral, devem se submeter aos princípios licitatórios estabelecidos na Lei 8.666/1993 até edição da norma prevista no art. 173, § 1º, da Constituição Federal, salvo em circunstâncias excepcionais, devidamente motivadas, em que a utilização daquele diploma legal possa acarretar riscos à atividade comercial da empresa."

[Enunciado do Acórdão 2384/2015-TCU-Segunda Câmara, Relator Benjamin Zymler]:

"A licitação é a regra, mesmo para as empresas estatais submetidas a regime jurídico próprio das empresas privadas (art. 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal), inclusive em sua área finalística, e só pode ser afastada em situações nas quais for demonstrada a existência de obstáculos negociais, com efetivo prejuízo às atividades da estatal, que impossibilitem a licitação."

79. Atualmente, com o advento da Lei das Estatais, que regulamentou o art. 173, §1º da CF/88, ainda não há jurisprudência consolidada sobre essa matéria, contudo, existem decisões no sentido que, mesmo em casos de dispensa do art. 28, §3º, inciso I, há que se conduzir processo competitivo, isonômico, impessoal e transparente. É o que se depreende, por exemplo, do enunciado do Acórdão 2033/2017-TCU-Plenário, da Relatoria do Min. Benjamin Zymler:



*"Embora as empresas estatais estejam dispensadas de licitar a prestação de serviços relacionados com seus respectivos objetos sociais (art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016), devem conferir lisura e transparência a essas contratações, em atenção aos princípios que regem a atuação da Administração Pública, selecionando seus parceiros por meio de processo competitivo, isonômico, impessoal e transparente."*

*80. Portanto, mesmo nos casos concretos em que realmente seja caso de dispensa de licitação, as contratações devem ser elaboradas de forma transparente, mediante processo competitivo, isonômico e impessoal, não merecendo prosperar o argumento trazido pela Eletronorte. (Grifos acrescidos)*

*Dessa forma, como a construção de uma obra não constitui uma atividade fim da Eletronorte, e sim um meio para a prestação do serviço público de transmissão de energia pela empresa estatal, não há que se falar em dispensa do processo competitivo de contratação, sob pena de desvirtuar o objetivo insculpido no art. 28 da Lei 13.303/2016, segundo o qual a licitação é a regra e a dispensa é a exceção.*

*(...)*

*VOTO:*

*(...)*

*Embora se reconheça que a Lei das Estatais proporciona a celebração de contratos com poucas cláusulas exorbitantes e com a interpretação baseada em preceitos do Direito Privado, ainda vislumbro óbices à retomada da obra na forma intentada pela Eletronorte, visto que, em última análise, representaria **nova contratação sem a devida realização de licitação, em afronta ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e ao próprio caput do art. 28 da Lei das Estatais, que exige prévia licitação para a celebração de contratos com terceiros destinados à prestação de serviços às empresas públicas e às sociedades de economia mista, inclusive de engenharia e de publicidade, à aquisição e à locação de bens, à alienação de bens e ativos integrantes do respectivo patrimônio ou à execução de obras a serem integradas a esse patrimônio, bem como à implementação de ônus real sobre tais bens.***



**Não é procedente a alegação trazida pelos responsáveis de que haveria amparo na contratação pretendida no art. 28, §3º, da Lei 13.303/2016, pois a construção de linhas de transmissão e subestações não é a atividade finalística da Eletronorte, tampouco se enquadra no objeto social da companhia. A licitação é a regra para as empresas estatais submetidas a regime jurídico próprio das empresas privadas (art. 173, § 1º, inciso II, da Constituição Federal), podendo ser afastada na atuação da estatal em sua área finalística em situações nas quais for demonstrada a existência de obstáculos negociais, com efetivo prejuízo às atividades da estatal. Seria o caso, por exemplo, de quando a Eletronorte comercializa energia no mercado regulado.**

#### **ACÓRDÃO 666/2024 – PLENÁRIO – TCU**

##### *Sumário*

*RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. AÇÕES PARA VIABILIZAR A RETOMADA DA USINA TERMONUCLEAR ANGRA 3. DETERMINAÇÃO AO CPNE PARA QUE JUSTIFIQUE A DECISÃO SOBRE A OUTORGA DE ANGRA 3 A PARTIR DE ESTUDOS TARIFÁRIOS, AVALIANDO A HIPÓTESE DE EVENTUAL ABANDONO DO EMPREENDIMENTO. RECOMENDAÇÃO AO CNPE. CIÊNCIA AO CNPE, À ELETRONUCLEAR E AO BNDES. COMUNICAÇÃO AO CONGRESSO NACIONAL E A OUTROS ENTES PÚBLICOS, A RESPEITO DAS FRAGILIDADES IDENTIFICADAS. DETERMINAÇÃO PARA MONITORAMENTO. ARQUIVAMENTO.*

*(...)*

##### *VOTO*

*(...)*

*Na ausência de um conceito de "execução indireta" dentro da própria Lei 13.303/2016, a equipe buscou a definição da Lei 8.666/1993, segundo a qual "execução direta é aquela feita pelos órgãos e entidades da Administração pelos próprios meios", e a "execução indireta ocorre quando o órgão ou entidade contrata com terceiros".*



*As empresas reguladas pela Lei das Estatais, ao contratarem a execução de obras com terceiros, não podem se valer da previsão de dispensa de licitação para "execução, de forma direta, de produtos, serviços ou obras" estabelecida no citado artigo 28, § 3º, inciso I. Por óbvio, a contratação de um terceiro para a execução da obra afasta a caracterização de execução direta.*

*O dispositivo contido no inciso I se refere unicamente à comercialização, prestação, ou execução de forma direta, pelas empresas estatais, de produtos, serviços ou obras relacionados com seus respectivos objetos sociais. Tal dispositivo abarca obras e serviços executados diretamente pela estatal na sua atividade fim, utilizando-se mão de obra própria para desenvolvê-los.*

*No caso da Eletronuclear, essa previsão pode abarcar, por exemplo, a operação das usinas nucleares, prevista no objeto social. Já em relação à construção de novas usinas, embora também seja prevista no objeto social, a execução de forma direta não seria possível, por exigir temporariamente grandes quantidades de insumos (principalmente mão de obra de terceiros), que demandam execução indireta.*

*Não trago interpretação inédita. Lembro que o Tribunal considerou indevida a aplicação pela Eletronorte dos dispositivos contidos no art. 28, § 3º, inciso I, da Lei 13.303/2016, para justificar contratação direta de obras de linhas de transmissão, mesmo com seu objeto social contemplando a construção dessas linhas (Acórdão 1528/2019-TCU-Plenário, Relator: Ministro Benjamin Zymler).*

*A AudElétrica havia incluído, no relatório preliminar, proposta de ciência à ETN, ao CNPE e ao BNDES, quanto ao fato de a não realização de licitação para contratar o remanescente de obras da UTN Angra 3 contrariar o disposto no art. 173 da CF/1988, no próprio art. 28, § 3º, inciso I, da Lei das Estatais e na jurisprudência do TCU. Entretanto, diante da informação dos gestores de que, em virtude dos questionamentos da equipe de auditoria, pretendiam alterar as minutas de edital e contrato para adequá-las ao rito licitatório estampado na Lei das Estatais, a unidade instrutora excluiu esse encaminhamento no relatório final.*

*Propôs, em alternativa, que se fizesse constar, no acórdão que ora será proferido, que "se deixou de deliberar a proposta original, por conta da sinalização positiva dos responsáveis para adoção de medidas saneadoras".*

*Nesse particular, em relação à dispensa de incluir esse tema nos dispositivos da deliberação, divirjo da unidade especializada.*

*Considero especialmente relevante que o Tribunal consigne, em mais esta assentada, a impossibilidade de dispensa de licitação, pelas empresas estatais, para contratações de obras, salvo nas hipóteses estritamente enquadradas na previsão dos artigos 29 e 30 da Lei 13.303/2016.*

*Não se olvida que o novo estatuto legal das empresas públicas e sociedades de economia mista buscou proporcionar maior celeridade nas contratações efetuadas por essas entidades, possibilitando-as competir em igualdade de condições no mercado.*

*No entanto, é cristalino que o regime jurídico aplicável às estatais não afasta a obrigatoriedade de sua submissão aos princípios da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, insculpidos no caput do artigo 37 da Constituição Federal e no artigo 31 da própria Lei das Estatais, o qual também prevê a necessidade de atenção aos princípios da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, da obtenção de competitividade e do julgamento objetivo.*

*Esse último dispositivo também estabelece que as licitações realizadas e os contratos celebrados por empresas públicas e sociedades de economia mista devem se destinar a assegurar a seleção da proposta mais vantajosa e a evitar operações em que se caracterize sobrepreço ou superfaturamento.*

*Por essas razões, a despeito da sinalização dos gestores em alterar as minutas de edital e contrato, incluo no acórdão que ora submeto ao Plenário a proposta de expedir ciência às entidades mencionadas de que a não realização de licitação para contratação das obras de Angra 3 contraria a legislação de regência. Trata-se precisamente de um dos propósitos da expedição de "ciência", nos termos do artigo 9º da Resolução-TCU 315/2020, qual seja, de "reorientar a atuação administrativa dos jurisdicionados", visando evitar a materialização de possível irregularidade.*

**Concluiu-se que: (i) o dispositivo contido no inciso I, § 3º, do art. 28, da Lei das Estatais é inadequado para definir a não incidência do dever de licitar para as obras remanescentes da UTN Angra 3 e as flexibilizações decorrentes; (ii) a obra UTN Angra 3 em si não é atividade-fim da ETN; (iii)**

**a incidência do dever de licitar não acarreta desvantagem à estatal perante competidores no mercado, vez que a geração de energia nuclear é exclusividade da estatal no país;** (iv) a inexperience da ETN na modalidade de contratação proposta apresenta elevado risco para a viabilidade do certame; (v) a falta de padronização na documentação pode acarretar insegurança jurídica; (vi) o ganho de eficiência deve ser sempre procurado por toda empresa e não justifica sobreposição sobre os demais princípios fundamentais que regem a Administração Pública; (vii) o uso de tal dispositivo (art. 28, § 3º, inciso I, da Lei das Estatais) não pode ocorrer indiscriminadamente, sob pena de acarretar insegurança jurídica, além de apresentar elevado risco de inviabilizar/precarizar (tornar não efetiva) a Lei das Estatais e/ou o próprio Regulamento de Licitações e Contratos (RLC) da ETN; e (viii) como consequência da referida precarização dos normativos, futuras contratações da ETN e de outras estatais, a exemplo da Petrobras e suas subsidiárias, relacionadas à construção de empreendimentos de grande porte, poderão ser dispensadas do rito licitatório estabelecido na Lei das Estatais, tornando a contratação direta regra, e não exceção prevista atualmente nessa lei.

No caso da **CODEG**, a incidência desse raciocínio é evidente. A Companhia não está executando diretamente o serviço. Está contratando terceiro para fazê-lo integralmente. E o fez mediante contratação emergencial sucessiva, com recontração da mesma empresa, em contexto de **emergência fabricada** por licitação tardia, edital vulnerável com restrições competitivas que convergiam para o perfil do incumbente, e suspensão não superada em tempo útil.

Portanto, a questão não é negar a [Lei nº 13.303/2016](#). A questão é impedir seu uso distorcido.

A **CODEG** pode até estar formalmente sujeita à Lei das Estatais. O que não pode é utilizar essa sujeição formal para **blindar contratação direta materialmente irregular**. Não pode invocar o regime das empresas públicas para justificar ausência de planejamento. Não pode transformar execução indireta integral em atividade empresarial própria. Não pode converter dispensa emergencial em mecanismo de manutenção do mesmo contratado.

A [Lei nº 13.303/2016](#) rege o procedimento; **não legitima a fraude material à competitividade**. Disciplina contratações; não autoriza **emergência fabricada**. Reconhece peculiaridades das estatais; não revoga os princípios constitucionais que vinculam toda a Administração Pública.

Nessas condições, a utilização da Lei das Estatais pela **CODEG** deve ser compreendida como elemento formal insuficiente para sustentar a validade do **Contrato Emergencial nº 001/2026**. A irregularidade permanece porque a contratação direta não se apoia em **emergência legítima**, preserva o mesmo particular no objeto, transfere integralmente a execução a terceiro, decorre de falha de planejamento imputável à própria entidade contratante e foi precedida de certame ordinário estruturado com restrições competitivas incompatíveis com o dever constitucional de promover a disputa.

## **2.7 Da inconsistência econômica da recontração e do dever reforçado de controle da vantajosidade**

A recontração da **LIMPAR AMBIENTAL** também exige **análise sob o prisma da coerência econômica do ajuste**. O problema não se limita à forma emergencial da contratação ou à ausência de competição; alcança, igualmente, a racionalidade da equação econômico-financeira que sustentou o novo contrato.

No contrato emergencial anterior (**Contrato Emergencial nº 001/2025**), a própria contratada **LIMPAR AMBIENTAL** sustentou a existência de desequilíbrio econômico-financeiro, alegando prejuízos decorrentes da composição da planilha orçamentária e requerendo, inclusive, a intervenção desta Corte para que a **CODEG** promovesse aditivo contratual. Em sentido oposto, a nova contratação emergencial foi aceita pela mesma empresa com incremento inferior a 3%, aproximadamente R\$ 718.000,00, em relação ao ajuste antecedente.

Essa sucessão de condutas não é neutra. Se a contratada afirmava que o contrato anterior lhe causava prejuízos relevantes, a aceitação de novo ajuste de objeto equivalente com recomposição apenas marginal exigia demonstração técnica clara de

como a suposta ruptura da equação econômico-financeira teria sido solucionada. Não bastava repetir a contratação. Era necessário demonstrar, de forma comparativa, quais itens da planilha foram alterados, quais metodologias foram revistas, quais custos foram reavaliados e por que o novo preço seria suficiente, vantajoso e aderente à realidade do mercado.

A ausência dessa demonstração agrava o risco de irregularidade. Há **duas hipóteses** possíveis, ambas relevantes ao controle externo: **(i)** ou a narrativa anterior de prejuízo estava superdimensionada, **(ii)** ou o novo contrato preservou fragilidades de composição que deveriam ter sido corrigidas antes da recontração. Em qualquer cenário, a **CODEG** tinha o dever de instruir o processo com especial rigor, sobretudo porque a contratação anterior já havia sido objeto de apontamentos técnicos relacionados à formação do orçamento.

A contratação direta reduz o ambiente de controle concorrencial. Sem disputa ampla, sem comparação efetiva de propostas e sem pressão competitiva sobre preços, cresce o dever da Administração de demonstrar a vantajosidade do ajuste por outros meios: pesquisa idônea, memória de cálculo, composição analítica de custos, comparação com parâmetros anteriores e justificativa técnica da escolha do contratado.

No caso, a recontração da mesma empresa após alegações de desequilíbrio econômico-financeiro não poderia ter sido tratada como simples continuidade operacional. Exigia motivação qualificada. A **CODEG** deveria ter demonstrado que o novo contrato não reproduziu os vícios anteriores, que o preço contratado era compatível com a execução do serviço e que a aceitação da **LIMPAR** encontrava explicação técnica compatível com a narrativa econômica anteriormente sustentada pela própria empresa.

Sem esse esclarecimento, a recontração emergencial permanece envolta em **contradição relevante**: a empresa que alegava prejuízo aceitou permanecer no ajuste por valor apenas marginalmente superior; e a Administração, que deveria proteger a economicidade, manteve a relação contratual sem demonstrar, de modo

suficiente, a efetiva recomposição técnica da planilha ou a superação dos riscos já conhecidos.

Esse ponto não substitui a tese principal da **emergência fabricada**, mas a reforça. A **CODEG** não apenas conduziu mal a transição contratual e recontratou a mesma empresa; também deixou sem resposta satisfatória a coerência econômica do novo ajuste, justamente em contratação direta de quase **R\$ 25 milhões**, celebrada em contexto de elevada exigência de motivação, cautela e controle da vantajosidade.

## **2.8 Da nulidade material da contratação, com manutenção transitória apenas para preservação do serviço essencial**

Os elementos expostos até aqui não revelam irregularidade periférica, falha documental isolada ou vício formal incapaz de comprometer o ajuste. O que se verifica é algo substancialmente mais grave: o **Contrato Emergencial nº 001/2026** foi firmado sem a presença dos pressupostos materiais que autorizariam a contratação direta.

No caso concreto, a nulidade material decorre da soma de vícios convergentes, e não de um único defeito isolado. Conforme já delineado, houve ausência de **emergência legítima**; deflagração tardia do procedimento ordinário; edital grosseiramente vulnerável com restrições competitivas que convergiam para o perfil da **LIMPAR AMBIENTAL**; suspensão previsível não superada no tempo esperado; recontração da mesma empresa pelo segundo ano consecutivo; utilização da [Lei nº 13.303/2016](#) como escudo formal; execução indireta integral do objeto; e insuficiente demonstração da vantajosidade econômica do novo ajuste, construída sobre base orçamentária materialmente comprometida pelo erro de cálculo confirmado pela própria equipe técnica da **CODEG**.

Não há como tratar esse cenário como mera inadequação sanável. A contratação emergencial foi utilizada em contexto no qual o procedimento competitivo era exigível, possível e deveria ter sido concluído tempestivamente. A sua não realização decorreu de falhas imputáveis à própria gestão da **CODEG**, e não de evento irresistível.

A consequência jurídica adequada é, portanto, o **reconhecimento da nulidade material do Contrato Emergencial nº 001/2026**. Isso não significa, porém, defender a paralisação abrupta dos serviços de limpeza urbana.

Mas essa cautela não pode ser confundida com convalidação. A **continuidade provisória da execução contratual** não decorre da validade do contrato. Decorre apenas da necessidade de proteger a coletividade enquanto a Administração corrige a situação que ela própria produziu. É medida de contenção de danos, não chancela da contratação.

A distinção é central: o serviço deve continuar porque é essencial; o contrato não pode permanecer como solução ordinária porque é materialmente irregular.

Também não se pode admitir que a modulação dos efeitos da nulidade seja utilizada como autorização implícita para continuidade indefinida do ajuste. A manutenção transitória deve ser estritamente limitada no tempo, vinculada à apresentação de **Plano de Ação**, acompanhada por esta Corte e condicionada à adoção efetiva de providências para realização de contratação ordinária, competitiva e tecnicamente regular.

A manutenção provisória deve vir acompanhada de comandos claros: prazo certo para substituição do contrato; vedação de nova dispensa fundada na mesma situação fática; impossibilidade de prorrogação automática; apresentação de cronograma; demonstração periódica das providências adotadas; e preservação integral da apuração de responsabilidade dos agentes envolvidos.

Sem essas cautelas, a modulação deixaria de ser instrumento de proteção da população e passaria a funcionar como prêmio à desorganização administrativa.

A solução institucionalmente adequada é, portanto, dupla: reconhecer a nulidade ou irregularidade material do **Contrato Emergencial nº 001/2026** e, simultaneamente, preservar a execução apenas pelo período indispensável à substituição do ajuste por contratação regular.

## 2.9 Do potencial dano ao erário decorrente da supressão da disputa competitiva

A contratação emergencial ora impugnada também deve ser examinada sob o prisma da potencial lesividade econômica decorrente da ausência de procedimento licitatório regular.

A licitação não constitui formalidade vazia. Sua função econômica é permitir que a Administração submeta o objeto à disputa de mercado, extraindo da competição a proposta mais vantajosa. Quando a contratação direta é utilizada indevidamente, não se elimina apenas uma etapa procedimental; elimina-se o próprio ambiente concorrencial capaz de reduzir preços, ampliar alternativas e produzir economia ao erário.

No presente caso, o **Contrato Emergencial nº 001/2026** foi celebrado pelo valor global de **R\$ 24.980.573,76**. Em um procedimento competitivo regular, especialmente em serviços de limpeza urbana com mercado fornecedor ativo, seria razoável esperar disputa efetiva e redução do valor estimado. A experiência de certames recentes em municípios capixabas reforça essa percepção.

No Município de **Vitória**, o Edital nº 12/2024 possuía valor estimado de R\$ 879.085.070,48, tendo sido homologado por **R\$ 839.679.366,33**, o que representa redução aproximada de R\$ 39.405.704,15, equivalente a **4,48%**.

No Município de **Vila Velha**, o Edital nº 004/2025 apresentou valor estimado de R\$ 819.763.787,71, com homologação por **R\$ 777.836.159,27**, gerando redução aproximada de R\$ 41.927.628,44, equivalente a **5,11%**.

Já no Município de **Anchieta**, o Edital nº 000002/2025 tinha valor estimado de R\$ 201.797.544,94, tendo sido homologado por **R\$ 174.678.189,98**, com redução aproximada de R\$ 27.119.354,96, equivalente a **13,44%**.

Esses exemplos demonstram que, em contratações regulares de serviços dessa natureza, a competição possui capacidade real de gerar economicidade. Considerados os três certames mencionados, a média simples de desconto aproxima-se de **7,68%**, percentual compatível com a premissa de que procedimentos

competitivos regulares podem produzir redução média em torno de 8% sobre o valor estimado.

Aplicado esse parâmetro de referência ao **Contrato Emergencial nº 001/2026**, a ausência de disputa pode ter privado a Administração de **economia potencial da ordem de R\$ 1.998.445,90**, correspondente a 8% do valor contratado.

Não se afirma, neste momento, que tal montante constitua dano definitivamente liquidado. A quantificação exata dependerá de instrução técnica, análise da formação do preço, comparação com parâmetros de mercado e verificação das condições efetivas da contratação. O que se sustenta é a existência de **potencial dano ao erário**, decorrente da supressão indevida do ambiente competitivo em contratação de quase **R\$ 25 milhões**.

Essa perspectiva é relevante porque demonstra que a **contratação emergencial fabricada** não produz apenas irregularidade formal ou abstrata. Ela pode ter gerado consequência econômica mensurável: a Administração deixou de submeter o objeto à disputa e, com isso, possivelmente renunciou à economia que um procedimento regular tenderia a produzir.

A ausência de licitação, portanto, deve ser analisada também como **perda de oportunidade de contratação mais vantajosa**. Em serviço comum, operacional, padronizável e disputável pelo mercado, a competição não é detalhe; é instrumento de proteção do erário.

Assim, além da nulidade material do ajuste e da responsabilização dos gestores, impõe-se que a instrução apure o impacto econômico da contratação direta para aferição de eventual dano ao erário decorrente da não realização tempestiva do procedimento competitivo.

## 2.10 Das balizas mínimas para a contratação ordinária: plano de ação, serviço comum, julgamento objetivo e forma eletrônica

A determinação para substituição do **Contrato Emergencial nº 001/2026** por contratação ordinária não pode se limitar à ordem genérica de “realizar licitação”. Essa providência, isoladamente, seria insuficiente. O próprio caso demonstra que a simples publicação de edital não assegura regularidade, competitividade ou planejamento. Repetir esse modelo equivaleria a preservar a matriz da irregularidade.

A regularização exige mais do que novo edital. Exige procedimento competitivo real, com planejamento prévio, cronograma factível, modelagem objetiva, ampla disputa e eliminação das distorções que comprometeram o certame anterior.

O **primeiro parâmetro** deve ser afirmado sem ambiguidade: os serviços de limpeza urbana, coleta de resíduos, transporte ao transbordo, manejo de resíduos verdes e atividades operacionais correlatas constituem **serviços comuns por essência**. A relevância pública do objeto não o transforma em serviço intelectual. A complexidade logística da execução não autoriza subjetivação do julgamento. De igual modo, a essencialidade da limpeza urbana não permite revestir serviço operacional padronizável de artificial sofisticação técnica.

A **CODEG** deve especificar o objeto com precisão, definir quantitativos, estabelecer metas, prever indicadores de desempenho, organizar a fiscalização contratual e permitir que o mercado dispute objetivamente a execução. O que se deve exigir do contratado é capacidade operacional comprovável e cumprimento eficiente das obrigações estabelecidas, não apresentação de “técnicas” ou metodologias subjetivamente pontuadas como se o objeto dependesse de criação intelectual diferenciada.

Por isso, deve ser afastada, desde logo, a utilização imotivada do critério “**técnica e preço**”. Esse critério não é ferramenta livre à disposição do gestor. Sua adoção é excepcional e reclama demonstração objetiva de que a qualidade técnica da proposta constitui fator determinante para o resultado contratual. Serviços operacionais de limpeza urbana, quando corretamente descritos no instrumento convocatório, devem

ser julgados por critérios objetivos, ordinariamente **menor preço** ou **maior desconto**, conforme a modelagem adotada.

A utilização indevida de “**técnica e preço**” em serviços comuns produz efeitos graves: **(i)** reduz a comparabilidade das propostas, **(ii)** amplia a discricionariedade, **(iii)** cria barreiras artificiais de entrada, **(iv)** limita a competitividade e **(v)** pode elevar o custo final da contratação sem ganho real ao interesse público. Em termos práticos, **o erário passa a remunerar como diferencial técnico aquilo que deveria ser obrigação básica de qualquer executor apto.**

Portanto, critérios diferenciados, a exemplo de “**técnica e preço**” só se justificam quando há, rigorosamente, complexidade a lhes impor.

A **segunda baliza** deve recair sobre a **forma de disputa**.

A **CODEG** deve priorizar a realização do certame em formato eletrônico. A opção por concorrência presencial, se cogitada, deve ser tratada como exceção e acompanhada de justificativa técnica robusta, específica e contemporânea. Em contratação de serviço comum, de elevado valor e com mercado potencialmente amplo, a forma presencial tende a restringir o alcance da disputa, impor custos desnecessários aos interessados, afastar competidores de outras localidades e reduzir a transparência do procedimento.

Não há justificativa presumida para disputa presencial nesse tipo de contratação. A forma eletrônica amplia o universo de participantes, reduz barreiras geográficas, favorece a rastreabilidade dos atos, fortalece o controle externo e aumenta a probabilidade de obtenção da proposta mais vantajosa. Se a **CODEG** optar por caminho diverso, deverá demonstrar concretamente por que a forma presencial seria indispensável — não bastando invocar conveniência administrativa genérica.

A **terceira baliza** é inafastável: a **CODEG** deve apresentar **Plano de Ação** para a contratação ordinária. Depois de uma licitação aberta tardiamente, impugnada, suspensa e não retomada em tempo útil, não é aceitável que a Administração receba

apenas nova autorização genérica para licitar. É necessário exigir compromisso formal, cronograma controlável e responsáveis identificados.

Esse plano deve conter, no mínimo: etapas do procedimento; responsáveis por cada fase; prazo para revisão do termo de referência ou projeto básico; metodologia de pesquisa de preços; saneamento das inconsistências apontadas nas impugnações anteriores; justificativa da modelagem do objeto; definição do critério de julgamento; preferência pela forma eletrônica; cronograma de publicação; prazo para respostas a esclarecimentos e impugnações; margem para eventuais ajustes e republicação; e data estimada para conclusão do certame.

A finalidade dessa exigência não é substituir o gestor, mas impedir que a **CODEG** repita o mesmo roteiro administrativo que produziu a **emergência**: planejamento tardio, edital grosseiramente vulnerável, suspensão previsível, ausência de retomada e nova contratação direta.

A contratação ordinária que substituirá o ajuste emergencial deve nascer com aptidão real para competir. Não pode ser novo ato formal destinado apenas a aparentar regularidade enquanto se preserva, na prática, o ciclo de **emergências sucessivas**. Se a **CODEG** publicar outro edital restritivo, subjetivo, presencial sem justificativa, com restrições competitivas que convergem para o perfil do operador incumbente, vulnerável a impugnações elementares ou incapaz de ser concluído em tempo útil, a irregularidade não terá sido corrigida; terá apenas assumido nova forma.

O padrão reiterado de irregularidades demonstrado nesta **Representação** evidencia que o controle *a posteriori*, por si só, tem se mostrado insuficiente para romper o **ciclo de emergências fabricadas**. Nesse contexto, requer-se que esta Corte **avalie a instauração de mecanismo de controle preventivo sobre editais de licitação de limpeza urbana de elevado vulto no Estado do Espírito Santo, com submissão prévia à Área Técnica deste Tribunal antes da publicação**, de modo a identificar restrições competitivas indevidas e outras inconsistências em momento em que sua correção ainda se mostra possível, e não apenas após a suspensão do certame e a celebração do contrato emergencial que dela resulta.

A intervenção desta Corte deve, portanto, impor balizas claras: serviço comum deve receber julgamento objetivo; contratação de alto valor deve priorizar disputa eletrônica; edital deve ser tecnicamente maduro, com restrições competitivas justificadas e modelagem que promova a disputa real; e a **CODEG** deve apresentar **Plano de Ação** com prazos, responsáveis e medidas concretas para impedir **nova emergência fabricada**.

### 2.11 Da responsabilização dos gestores

A manutenção transitória do **Contrato Emergencial nº 001/2026**, caso admitida apenas para preservar a continuidade da limpeza urbana, não pode ser confundida com tolerância institucional em relação aos atos que produziram a irregularidade. O serviço pode exigir continuidade temporária; os gestores responsáveis pela **emergência fabricada**, não.

A essencialidade da limpeza urbana protege a população contra a interrupção abrupta do serviço. Não protege agentes públicos contra a apuração de sua responsabilidade. Ao contrário: por se tratar de serviço essencial, contínuo e previsível, o dever de planejamento era mais intenso, não mais flexível.

A conduta administrativa aqui examinada não se resume a um equívoco pontual. A cadeia de atos que materializam a irregularidade é objetiva e exige apuração individualizada, porque não decorre de uma fatalidade administrativa, mas de decisões e omissões praticadas por agentes identificáveis.

O próprio TCE-ES, no **Acórdão TC nº 1012/2025**, já reconheceu que a ausência de planejamento e a inobservância ao dever de eficiência na condução de processo licitatório, com posterior contratação emergencial, configuram irregularidade administrativa passível de sanção. Naquele julgamento, a Corte qualificou como **erro grosseiro** a deflagração de procedimento licitatório em período exíguo, diante da previsibilidade da situação e da complexidade da contratação, com posterior criação de situação emergencial.

A aderência ao presente caso é direta. Se a deflagração tardia de licitação para serviço essencial, culminando em contratação emergencial, já foi considerada pelo TCE-ES conduta passível de sanção com caracterização de **erro grosseiro**, a situação da **CODEG** reclama controle ainda mais rigoroso. Se o menos grave já foi qualificado como **erro grosseiro**, o mais grave não comporta qualificação inferior.

O **erro grosseiro**, nesse contexto, não depende de demonstração prévia de dolo. A responsabilização pode decorrer da violação grave de deveres objetivos de cuidado, quando a conduta se afasta do padrão mínimo esperado de um gestor diligente. No caso, nenhum gestor razoável, diante de contrato emergencial com termo final conhecido e serviço essencial de alto valor, deveria aguardar o último mês para deflagrar licitação ordinária, publicar edital com vícios estruturais e restrições competitivas que convergiam para o perfil da empresa que atualmente executa o serviço, e permitir que a suspensão do certame conduzisse a nova dispensa com o mesmo particular pelo segundo ano consecutivo.

A apuração deve alcançar todos os agentes públicos que, conforme a instrução venha a demonstrar, participaram da cadeia decisória: aqueles que autorizaram a contratação emergencial, elaboraram ou aprovaram a justificativa da dispensa, validaram a planilha orçamentária, participaram da escolha da contratada, ratificaram o ajuste, assinaram o contrato, contribuíram para a condução tardia e vulnerável do procedimento ordinário suspenso, ou participaram da elaboração, revisão e aprovação do edital da **Concorrência Eletrônica nº 001/2026**, incluindo os responsáveis pelas restrições competitivas inseridas sem decisão administrativa que as amparasse e pelo erro de cálculo na planilha de referência confirmado pela sua própria equipe técnica.

Também devem ser examinadas as responsabilidades pela ausência de plano efetivo de transição contratual, pela não correção tempestiva dos erros do edital, pela ausência de retomada do certame em prazo útil e pela eventual omissão na adoção de providências alternativas que evitassem a nova contratação emergencial.

A responsabilização, aqui, tem função institucional indispensável. Sem ela, a modulação dos efeitos da nulidade poderia ser indevidamente compreendida como

permissão para que a Administração repita a mesma prática: deixa-se vencer o tempo, publica-se edital frágil, suspende-se o certame e, ao final, contrata-se emergencialmente o mesmo fornecedor sob o argumento de que o serviço não pode parar.

A continuidade do serviço é medida de proteção à coletividade. A responsabilização dos gestores é medida de proteção ao regime jurídico das contratações públicas. Uma não exclui a outra. Pelo contrário: somente a conjugação entre continuidade transitória, determinação de contratação regular e apuração de responsabilidade impede que a essencialidade do serviço seja convertida em salvo-conduto para **novas emergências fabricadas**.

A atuação desta Corte, portanto, deve avançar para a identificação dos responsáveis e para a aplicação das sanções cabíveis, caso confirmada a participação de cada agente na produção da **emergência fabricada**, na elaboração do edital com restrições competitivas incompatíveis com o dever de promover a disputa, na recontração direta da **LIMPAR AMBIENTAL** ou na manutenção de práticas que ignoram o núcleo constitucional que condiciona toda contratação pública: o dever de planejar, a obrigação de competir e a excepcionalidade de dispensar.

## **2.12 Da resposta da CODEG ao Ofício MPC nº 01106/2026 como elemento confirmatório da emergência fabricada**

A **CODEG**, instada pelo **Ministério Público de Contas** a apresentar esclarecimentos acerca do **Contrato Emergencial nº 001/2026**, protocolou resposta que, examinada em conjunto com os documentos que a instruem, não apenas falha em afastar os indícios de irregularidade apontados pelo *Parquet*, como os corrobora em seus aspectos mais sensíveis. A manifestação defensiva da Companhia revela, com rara precisão, os mesmos vícios que a **Representação** busca demonstrar: planejamento deficiente, edital estruturalmente comprometido, contratação direta indevida e recontração da mesma empresa em contexto de **emergência autoproduzida**.

A análise da resposta deve ser confrontada, ponto a ponto, com a documentação que a própria **CODEG** encaminhou: as respostas técnicas às impugnações da **Concorrência Eletrônica nº 001/2026**, a resposta ao pedido de esclarecimento sobre erro de cálculo na planilha de referência, as planilhas de composição de custos dos serviços licitados e a justificativa da contratação emergencial. É esse conjunto documental que permite identificar, com objetividade, onde a defesa da **CODEG** é contraditada pelos seus próprios atos. Confira:

### **A tese defensiva central e sua fragilidade estrutural.**

A **CODEG** sustenta que não foi omissa, que o certame ordinário foi "*devidamente planejado e publicado*" e que a suspensão do processo em 24/02/2026 constituiu "*fato alheio à vontade do gestor, decorrente do legítimo exercício do contraditório por terceiros licitantes.*" Essa construção argumentativa parte de uma premissa que precisa ser examinada antes de qualquer outra: a de que a instauração do procedimento licitatório, por si só, demonstra planejamento. Não demonstra. A contratação emergencial não é avaliada pela existência formal de uma licitação anterior, mas pela qualidade, tempestividade e capacidade concreta de aquela licitação ser concluída antes do encerramento do contrato vigente. Quando a licitação é iniciada tarde demais, com edital tecnicamente vulnerável e sem margem real para absorver as intercorrências normais de um certame de alto valor, a tentativa de licitar não afasta a irregularidade — confirma-a. Ela demonstra que a Administração realizou o movimento formal exigido, mas sem as condições materiais indispensáveis ao êxito do procedimento.

### **Da cronologia que a defesa não contesta.**

A resposta da **CODEG**, em anexo, não nega — porque não pode negar — que o **Contrato Emergencial nº 001/2025** vigorava de **13/04/2025 a 12/04/2026**, com prazo final amplamente conhecido desde a data de sua celebração. Também não nega que o edital da **Concorrência Eletrônica nº 001/2026** somente foi publicado em **02/02/2026**, quando restavam apenas 59 dias para o encerramento do ajuste anterior. A tentativa de justificar esse intervalo como tempo suficiente para a conclusão de um

certame de quase **R\$ 25 milhões**, envolvendo objeto amplo — coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos, manejo e trituração de resíduos verdes, educação ambiental e limpeza urbana manual temporária — não se sustenta sob nenhum critério técnico razoável. A própria resposta ao pedido de esclarecimento da empresa **RG EMPREENDIMENTOS E ENGENHARIA LTDA.**, datada de **02/03/2026**, revela que os licitantes já reconheciam a impossibilidade de elaborar propostas sem, ao menos, 30 dias adicionais contados da eventual reabertura do certame. Ou seja: mesmo sem a suspensão, o prazo disponível era manifestamente insuficiente. Com a suspensão, a conclusão do certame **antes de 12/04/2026** tornou-se impossível.

### **Da admissão de vícios pelo próprio corpo técnico da CODEG.**

O argumento de que as impugnações constituíram fato alheio e imprevisível colapsa diante dos documentos que a própria **CODEG** encaminhou como resposta ao **Ofício MPC nº 01106/2026**. Esses documentos revelam que as impugnações não foram surpresa: foram consequência direta da qualidade do edital publicado.

A resposta técnica à impugnação da **FOGTEC SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA.** é particularmente reveladora. A **CODEG acolheu parcialmente** a impugnação, reconhecendo a *"ausência de justificativa expressa para a vedação de participação de consórcios no instrumento convocatório"* e determinando a correção do vício mediante inclusão de motivação no Estudo Técnico Preliminar, no Projeto Básico e no Edital. Trata-se de reconhecimento expresso, pela própria equipe técnica da Companhia, de que o edital foi publicado com **vício formal elementar — a ausência de motivação para restrição à participação de consórcios** — que qualquer revisor jurídico experiente identificaria antes da publicação. Não há como qualificar como "fato alheio" uma impugnação que encontrou procedência na análise interna da própria entidade impugnada.

Mais grave ainda é o conteúdo da resposta ao pedido de esclarecimento sobre erro de cálculo na planilha de composição de custos. O engenheiro ambiental da **CODEG**, responsável técnico pela elaboração da planilha, reconheceu expressamente a existência de **erro material de fórmula** no item 3.1.2 da planilha de referência, relativo

à remuneração do capital investido em veículos utilizados na coleta de resíduos sólidos urbanos. O erro consistia na aplicação dupla de divisão por cem no cálculo da remuneração mensal do capital de chassis e compactadores, gerando um valor de **R\$ 51,69 por veículo por mês**, quando o correto, à luz da metodologia aplicável, seria da ordem de **R\$ 4.156,25 por veículo por mês** (vida útil de 4 anos) — diferença de aproximadamente **oitenta vezes**.

Esse vício não é detalhe de planilha. Em contratação de quase **R\$ 25 milhões**, o erro na composição da remuneração de capital dos veículos distorce todo o orçamento estimado, compromete a comparabilidade das propostas, favorece indiretamente quem já dispõe de frota amortizada e afasta concorrentes que calculam seus custos com base em metodologia correta. A impugnação da **ECO MUNDI SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA.** apontou exatamente esse problema, com demonstração matemática detalhada, antes mesmo da resposta da **CODEG** ao pedido de esclarecimento. A gravidade do erro confirma o que as impugnações já indicavam: o edital foi publicado sem revisão técnica adequada da planilha de referência — peça nuclear de uma licitação de serviços de engenharia ambiental.

### **Do orçamento emergencial construído sobre base comprometida.**

A consequência mais grave desse erro não se limita ao certame ordinário suspenso. A própria **CODEG**, na justificativa da contratação emergencial, declarou expressamente que *"o Estudo Técnico Preliminar (ETP) elaborado para a Concorrência Eletrônica nº 001/2026 encontra-se devidamente atualizado"* e que foi utilizado *"como referência técnica para subsidiar a elaboração do presente ETP emergencial, bem como para a construção do respectivo Projeto Básico da contratação emergencial, garantindo coerência, padronização e aderência ao planejamento já consolidado pela Administração."*

Essa declaração, que a **CODEG** apresenta como elemento de regularidade, revela, na realidade, a extensão do problema: o orçamento do **Contrato Emergencial nº 001/2026**, no valor de **R\$ 24.980.573,76**, foi construído a partir do mesmo ETP que continha o erro metodológico na remuneração de capital. **A base orçamentária da**

**contratação emergencial é, portanto, a mesma base que motivou o acolhimento parcial de impugnação e a confirmação de erro de cálculo no certame ordinário.** Essa identidade de origem não é coincidência burocrática; é evidência de que a contratação emergencial não recebeu o tratamento técnico diferenciado que a excepcionalidade da dispensa de licitação exigiria.

### **Da incoerência econômica que a resposta não explica.**

A **CODEG** também não enfrenta, em sua resposta, o problema da consistência econômica da recontração. A empresa **LIMPAR AMBIENTAL**, no contrato emergencial anterior, sustentou a existência de desequilíbrio econômico-financeiro, alegando prejuízos decorrentes da composição da planilha orçamentária. Apesar dessa alegação, a mesma empresa aceitou o novo contrato emergencial com incremento de aproximadamente **3%** em relação ao valor original do contrato anterior — cerca de **R\$ 718.000,00** sobre um ajuste de **R\$ 12.980.573,76**. A resposta da **CODEG** ao **Ofício MPC nº 01106/2026** não apresenta qualquer explicação técnica para essa contradição. Não demonstra quais itens da planilha foram revistos para sanar o alegado desequilíbrio anterior. Não indica quais custos foram reavaliados. Não esclarece por que a contratada, que afirmava operar com prejuízo, aceitou novo ajuste com recomposição mínima. Essa lacuna é juridicamente relevante: ou a alegação anterior de prejuízo estava superdimensionada — hipótese que compromete a credibilidade da contratada e exige apuração —, ou o novo contrato preservou as mesmas fragilidades de composição, o que compromete a vantajosidade do ajuste emergencial e o dever de economicidade da **CODEG**. Em qualquer cenário, a ausência de motivação qualificada para a aceitação da recontração nas condições em que se deu configura falha que a resposta defensiva não supre.

### **Da distinção entre primeira e segunda emergência como argumento inábil.**

A resposta da **CODEG** tenta distinguir a contratação emergencial de 2026 da anterior, de 2025, argumentando que aquela primeira teria decorrido de "contexto excepcional" da transição governamental e de falhas da gestão precedente, ao passo que a atual

**emergência** seria produto de circunstância superveniente, qual seja, a suspensão do certame pelas impugnações. No entanto, essa distinção não se sustenta.

A segunda **emergência** foi produzida sob a mesma gestão que assinou o **Contrato Emergencial nº 001/2025**. Era essa gestão que conhecia o prazo final do contrato que ela mesma celebrou. Era essa gestão que tinha doze meses para estruturar a licitação ordinária e optou por deflagrá-la a 59 dias do término do ajuste. Era essa gestão que publicou edital com vício formalmente reconhecido em sede de impugnação e com erro de cálculo confirmado pelo seu próprio corpo técnico. Não há aqui contexto excepcional de transição. Há repetição consciente do mesmo padrão. A distinção proposta pela **CODEG** entre as duas **emergências** é, na prática, a admissão de que a gestão atual estava ciente do problema estrutural que a antecedeu e, ainda assim, reproduziu exatamente a mesma sequência de omissões.

#### **Da ausência de explicação para a não retomada do certame.**

Nenhuma parte da resposta da **CODEG** esclarece por que o certame foi suspenso em **24/02/2026** e não retomado antes de **27/03/2026**, data em que foi publicado o resumo do **Contrato Emergencial nº 001/2026**. O intervalo é de pouco mais de trinta dias. As respostas técnicas às impugnações, que integram os documentos encaminhados ao **MPC**, demonstram que a equipe técnica da **CODEG** analisou e respondeu a cada uma das impugnações com detalhamento considerável. Ou seja: havia capacidade técnica para analisar as impugnações em tempo razoável. O que não houve foi vontade administrativa de retomar o certame, e essa omissão, em contexto de prazo final de contrato conhecido, não se qualifica como "circunstância alheia à vontade do gestor". Qualifica-se como escolha administrativa que conduziu, com precisão, ao único desfecho possível dado o prazo disponível: **a contratação emergencial**.

#### **Da confirmação documentada do padrão sistêmico.**

Examinada em sua inteireza, a resposta da **CODEG** ao **Ofício MPC nº 01106/2026**, associada aos documentos que a acompanham, não produz o efeito defensivo pretendido. Ela documenta, com riqueza de detalhes, cada elemento da cadeia que

esta **Representação** identificou como constitutiva da **emergência fabricada**: prazo final do contrato anterior conhecido; licitação aberta às vésperas do encerramento; edital publicado com vícios reconhecidos; planilha de custos com erro de cálculo confirmado pela sua equipe técnica; impugnações que a própria **CODEG** acolheu, ao menos parcialmente; suspensão não superada em prazo adequado; justificativa emergencial construída sobre a mesma base técnica comprometida; e recontração da mesma empresa com incremento irrisório em relação a contrato que a própria contratada declarava deficitário.

Essa confluência não é produto de leitura hostil ou seletiva dos documentos. É produto da leitura integral e sistemática do que a própria **CODEG** produziu, assinou, reconheceu e encaminhou a este *Parquet* de Contas. A resposta defensiva não contesta os fatos; contesta a qualificação jurídica que deles se extrai. E essa qualificação — **emergência fabricada** — é precisamente a que os documentos sustentam com maior consistência.

### **2.13 Dos indícios de direcionamento do certame para a manutenção da empresa LIMPAR AMBIENTAL**

A análise da **Concorrência Eletrônica nº 001/2026**, a partir dos documentos que a própria **CODEG** encaminhou ao **Ministério Público de Contas**, revela um quadro que transcende a hipótese de planejamento deficiente. O edital publicado em **02/02/2026** não apenas continha vícios que tornavam sua conclusão tempestiva improvável; também continha restrições estruturais que, examinadas em conjunto, convergem funcionalmente para um único perfil de licitante: aquele que já operava o serviço no Município de Guarapari sob contrato emergencial anterior, o da **LIMPAR AMBIENTAL**.

A cumulação de restrições incompatíveis com a competição aberta, a calibragem das exigências de qualificação técnica sobre o acervo da **LIMPAR AMBIENTAL**, o erro de cálculo que desonera quem já possui frota amortizada e a vedação imotivada de formas legítimas de organização empresarial não descrevem, isoladamente, um

descuido técnico. Descrevem, em conjunto, um instrumento convocatório estruturado para produzir resultado predeterminado.

**A hipótese de direcionamento** não se sustenta por inferência abstrata. Ela é extraída, com precisão, dos próprios documentos do processo: das impugnações apresentadas por quatro empresas distintas, que identificaram os mesmos vícios competitivos a partir de perspectivas técnicas independentes; das respostas da **CODEG**, que reconheceram parcialmente a procedência de cada uma delas; e da convergência objetiva entre o perfil de licitante que sobreviveria às exigências cumulativas do edital e o perfil da empresa **LIMPAR AMBIENTAL**, operadora incumbente com dois anos de execução contratual em Guarapari. Veja:

**Da modelagem do objeto em lote único como filtro competitivo.** A **CODEG** reuniu, em lote único e indivisível, quatro objetos materialmente distintos: coleta e transporte de resíduos sólidos urbanos; manejo e trituração de resíduos verdes; serviços de educação ambiental; e limpeza urbana manual temporária. A justificativa apresentada no Projeto Básico limitou-se à menção genérica à "*economia de escala*" e à "*facilidade de gestão*", sem qualquer estudo técnico que demonstrasse a inviabilidade do parcelamento, análise comparativa de cenários, mensuração de ganho operacional ou avaliação dos impactos concorrenciais. A ausência de motivação idônea para a não divisão do objeto foi apontada tanto pela **FOGTEC SERVIÇOS AMBIENTAIS LTDA.** quanto pela **GUERRA AMBIENTAL LTDA.**, que demonstraram, com precisão técnica, que a solução integrada em lote único exclui empresas especializadas em parcelas específicas do objeto, particularmente aquelas com expertise concentrada em coleta de resíduos sólidos urbanos (RSU) ou em limpeza manual de áreas ambientalmente sensíveis, mas sem capacidade simultânea para os demais componentes. A **CODEG** não refutou esse argumento; contestou apenas a forma da motivação. O efeito competitivo, contudo, é real e documentado: a exigência de que o licitante execute integralmente todos os componentes do objeto, sem possibilidade de consórcio ou subcontratação, reduz drasticamente o universo de concorrentes aptos e privilegia, por conseguinte, o operador que já executa todos eles no mesmo município: a empresa **LIMPAR AMBIENTAL**.

**Da vedação de consórcios publicada sem decisão administrativa.** O edital vedou expressamente a participação de empresas em consórcio. A [Lei nº 13.303/2016](#) admite essa restrição, mas exige motivação técnica e econômica específica, nos termos do art. 32, §1º, I. A **FOGTEC** impugnou a vedação por ausência de motivação. A resposta técnica da **CODEG** é, nesse ponto, reveladora: a Companhia reconheceu que a vedação foi publicada sem que houvesse determinação formal da administração da **CODEG** nesse sentido, tampouco previsão no Estudo Técnico Preliminar (ETP) elaborado pelo Setor Operacional. Em outras palavras, a vedação de consórcios em contratação de quase **R\$ 25 milhões** foi inserida no edital **sem ato administrativo que a embasasse**.

Não se trata de motivação insuficiente; trata-se de ausência completa de fundamento decisório. Uma restrição competitiva dessa magnitude, que impede a organização empresarial de grupos de empresas especializadas em frentes distintas do objeto, foi publicada sem que qualquer instância decisória da **CODEG** a tivesse, formalmente, ordenado. A **CODEG** acolheu a impugnação e determinou a correção. Mas a correção não apaga o fato: o instrumento convocatório foi ao ar com restrição à competição que ninguém, internamente, havia deliberado. Isso sugere que a restrição não passou por revisão técnico-jurídica adequada antes da publicação ou que passou e não foi identificada como problema. Quaisquer das hipóteses é incompatível com a alegação de planejamento diligente.

**Da vedação absoluta à subcontratação sem justificativa proporcional.** Simultaneamente à vedação de consórcios, o Projeto Básico estabeleceu de forma taxativa a proibição absoluta de subcontratação, cessão ou transferência parcial ou total dos serviços. A **FOGTEC** apontou a desproporcionalidade da medida. A resposta da **CODEG** acolheu parcialmente a impugnação, reconhecendo que a vedação absoluta à subcontratação, sem qualquer justificativa técnica específica, revela-se medida desproporcional e potencialmente restritiva da competitividade, e reformulou o edital para admitir subcontratação parcial dos serviços acessórios. Mais um vício restritivo reconhecido pela própria Administração e que só foi identificado após provocação de licitante externo.

O efeito combinado da vedação de consórcios com a proibição absoluta de subcontratação, em objeto heterogêneo e multidisciplinar, é matematicamente simples: **apenas empresas que executam sozinhas todos os quatro componentes do objeto podem participar**. Esse perfil, em um mercado regional como o do Espírito Santo, é necessariamente restrito — **e coincide, funcionalmente, com o de uma operadora incumbente que já mobilizou estrutura para executar integralmente o contrato emergencial anterior: a LIMPAR AMBIENTAL**.

**Das exigências de qualificação técnica calibradas sobre o acervo do incumbente.** O edital exigiu, cumulativamente: atestados de capacidade técnica com quantitativos mínimos de 22.000 a 25.000 toneladas de resíduos sólidos urbanos (RSU); Certidão de Acervo Operacional emitida pelo CREA; relação de 25 Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs) nos últimos dois anos; responsável técnico obrigatoriamente formado em engenharia ambiental ou sanitária; e acervo específico em múltiplos ambientes simultaneamente — manguezais, rios, valões, restingas, praias, ilhas e lagoas. Cada uma dessas exigências, individualmente, pode encontrar justificativa técnica. O que não encontra justificativa é sua imposição cumulativa, sem demonstração de necessidade específica para cada requisito. A jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União, expressa na Súmula nº 263, é inequívoca: as exigências de qualificação devem restringir-se às parcelas de maior relevância técnica e valor significativo, vedada a acumulação de instrumentos probatórios que comprovem o mesmo fato.

A exigência de 25 ARTs nos últimos dois anos foi o caso mais nítido. A **GUERRA AMBIENTAL** demonstrou que, na prática, isso equivale a exigir que a empresa tenha mantido aproximadamente **treze contratos simultâneos do mesmo objeto no período** — o que privilegia empresas que fragmentam sua atuação em muitos contratos menores e penaliza quem executa contratos de grande porte com continuidade, ainda que com volume técnico equivalente ou superior. A **CODEG** reconheceu o vício como "*lapso formal de digitação*" e corrigiu. Mas um lapso de digitação que produz exatamente o efeito de afastar empresas com poucos contratos

de grande porte e beneficiar quem acumula muitos contratos menores merece exame mais rigoroso do que a simples narrativa do equívoco tipográfico admite.

A exigência de acervo específico em todos os ecossistemas listados — manguezais, rios, valões, restingas, praias, ilhas e lagoas — é, dentre todas, a que mais aproxima o perfil exigido do perfil da **LIMPAR AMBIENTAL**, operadora incumbente. Guarapari é município litorâneo que reúne, em seu território, exatamente esses ecossistemas. Exigir acervo simultâneo em todos eles é, em termos práticos, exigir que a licitante já tenha prestado serviço naquele município ou em território com configuração ambiental idêntica ou bastante similar. **A operadora que executa o contrato emergencial anterior por dois anos consecutivos em Guarapari detém, por definição, o acervo exigido. Entrantes não o detêm.** A FOGTEC e a GUERRA AMBIENTAL apontaram o problema; a CODEG não acolheu esse aspecto da impugnação, o que significa que, no certame retomado, **essa exigência permaneceria.**

**Do erro de cálculo na remuneração de capital como mecanismo de exclusão de novos entrantes.** A planilha de referência do edital calculou a remuneração mensal de capital dos chassis dos caminhões compactadores em **R\$ 51,69 por veículo**, quando o valor correto, aplicada a fórmula constante da **Instrução Normativa TC 52/2019** do TCE-ES, está na ordem de **R\$ 3.990,00 a R\$ 4.156,25 por veículo**, diferença de aproximadamente **oitenta vezes**. Esse erro não é neutro do ponto de vista competitivo. A remuneração de capital é o componente da planilha que remunera o custo de oportunidade do capital imobilizado na aquisição de frota. Para empresas que precisariam adquirir ou financiar veículos novos para participar do certame, o teto orçamentário do edital — calculado sobre remuneração de capital irrisória — seria insuficiente para cobrir esse custo real. A proposta de quem precisa de frota nova seria inviabilizada pela própria referência orçamentária. Para quem já tem frota amortizada — como a **LIMPAR AMBIENTAL**, com dois anos de execução do contrato em Guarapari —, o custo de capital é residual ou inexistente, e o teto orçamentário é adequado. A **ECO MUNDI SOLUÇÕES AMBIENTAIS LTDA.** nomeou esse efeito com exatidão: o erro *"favorece operadores incumbentes que já possuem frota amortizada"* e *"configura direcionamento indireto do certame."* A CODEG reconheceu o erro

material e anunciou sua correção antes da reabertura do certame, mas não respondeu à consequência competitiva apontada. A correção do erro, por si só, não desfaz o fato de que o edital foi publicado com valor que tornava a participação de novos entrantes economicamente inviável.

**Da planilha salarial abaixo dos padrões da própria CODEG.** O SINTROVIG identificou que os valores destinados ao pagamento dos motoristas na planilha de composição de custos eram inferiores aos praticados pela própria **CODEG** para a mesma categoria profissional, no mesmo segmento econômico. O efeito competitivo desse subdimensionamento salarial opera de forma análoga ao erro de capital, mas no componente de mão de obra: empresas que observam os parâmetros remuneratórios reais da categoria — e que por isso incorreriam em custos superiores ao teto implícito da planilha — ficam em desvantagem estrutural na formulação de suas propostas. A **CODEG** não acolheu essa impugnação, o que significa que o **subdimensionamento salarial permaneceu no edital suspenso**. A ausência de resposta técnica ao mérito do apontamento do SINTROVIG é igualmente significativa: não há, nas respostas encaminhadas ao **MPC**, demonstração de que os valores salariais da planilha sejam compatíveis com os parâmetros normativos da categoria.

**Da irrefutável convergência sistêmica das restrições para o perfil da LIMPAR AMBIENTAL.** Cada um dos vícios acima pode, isoladamente, encontrar narrativa defensiva. A vedação de consórcios pode ser atribuída a falha de processo interno. O erro de 25 ARTs pode ser atribuído a lapso de digitação. O erro de cálculo de capital pode ser atribuído a falha de fórmula na planilha eletrônica. A vedação de subcontratação pode ser atribuída a excesso de cautela não fundamentado. O acervo por ecossistema pode ser atribuído à especificidade técnica do ambiente guarapariense.

O que não encontra narrativa defensiva coerente é a **cumulação de todos esses vícios em um único edital, publicado para um único objeto, por uma entidade que deveria conhecer com profundidade o mercado de limpeza urbana e os requisitos de um certame dessa natureza**. A probabilidade de que cada um desses vícios tenha sido produzido de forma independente, por descuido técnico autônomo,

decrece à medida que se soma o próximo. Quando o conjunto é examinado, o que emerge não é o retrato de uma equipe técnica desatenta. É o retrato de um instrumento convocatório que, em todos os seus elementos estruturantes — modelagem do objeto, forma de organização empresarial, qualificação técnica e parâmetros econômicos —, aponta sistematicamente na mesma direção: **a redução do universo competitivo ao perfil do operador já instalado, qual seja, a LIMPAR AMBIENTAL.**

**Do que os documentos permitem afirmar e do que exige instrução.** Os documentos permitem afirmar, com segurança e objetividade, que o edital da **Concorrência Eletrônica nº 001/2026** reunia, em seu texto original, um conjunto de restrições competitivas que nenhuma revisão técnica adequada previamente à publicação teria admitido, que vários desses vícios foram reconhecidos pela própria **CODEG** somente após provocação de licitantes externos, e que o efeito funcional combinado dessas restrições era compatível com o perfil da **LIMPAR AMBIENTAL**.

Esse quadro se mostra mais do que suficiente para que o TCE-ES aprofunde a instrução com foco específico na fase de elaboração do edital: quem o redigiu, quem o revisou, quem o aprovou, quem decidiu pela modelagem em lote único, quem inseriu a vedação de consórcios sem respaldo em ato administrativo, quem validou a planilha com o erro de capital de oitenta vezes, e se houve qualquer forma de contato entre os elaboradores do edital e representantes da empresa **LIMPAR AMBIENTAL** no período de elaboração do certame.

### **3 Pedidos**

Diante de todo o exposto, o **Ministério Público de Contas** requer:

- a) **O conhecimento da presente Representação**, diante da existência de indícios relevantes e objetivamente documentados de irregularidades no **Contrato Emergencial nº 001/2026**, celebrado entre a **CODEG** e a empresa

---

**LIMPAR AMBIENTAL GERENCIAMENTO INTEGRADO DE RESÍDUOS LTDA.**, no valor global de **R\$ 24.980.573,76**;

**b) A requisição à CODEG dos seguintes documentos e informações**, porquanto ausentes em seu portal institucional e imprescindíveis para aferir e existência de eventual conflito de interesses, à luz do que preconiza o art. 115 da [Lei 6.404/1979](#):

- i. Estatuto Social vigente;
- ii. legislação de criação e de regulamentação da Companhia;
- iii. composição acionária atual, contendo a identificação de cada acionista, seu número de ações, posição acionária e valores por ele percebidos da Companhia nos últimos 5 anos;
- iv. Livro de Registro de Ações Nominativas; e
- v. Livro de Transferência de Ações Nominativas, nos termos do art. 100, incisos I e II, da [Lei 6.404/1979](#);

**c) A análise pelo corpo técnico desta Corte de Contas** da documentação encaminhada pela **CODEG** em resposta ao **Ofício MPC nº 01106/2026**, em anexo, sem prejuízo da requisição de documentos complementares;

**d) O reconhecimento da irregularidade material do Contrato Emergencial nº 001/2026**, em razão da ausência dos pressupostos materiais autorizadores da dispensa de licitação, especialmente: a previsibilidade do serviço e do prazo contratual; a deflagração tardia da licitação ordinária; a publicação de edital com vícios estruturais reconhecidos pela própria equipe técnica da **CODEG**; a inserção de restrições competitivas que convergiam para o perfil da empresa **LIMPAR AMBIENTAL**; a suspensão previsível não superada em tempo hábil; a reconstrução emergencial da mesma empresa pelo segundo ano consecutivo; e a construção do orçamento emergencial sobre base metodologicamente comprometida;

**e) A declaração de nulidade material do Contrato Emergencial nº 001/2026, com modulação de efeitos** para preservação temporária da execução dos serviços essenciais de limpeza urbana, pelo prazo estritamente necessário à realização de contratação ordinária regular, observadas as seguintes condições cumulativas:

- i. prazo máximo de manutenção transitória não superior a 120 dias, contados da publicação da decisão desta Corte;
- ii. apresentação, pela **CODEG**, de **Plano de Ação** para contratação ordinária, com cronograma, responsáveis identificados e medidas concretas para saneamento dos vícios apontados;
- iii. vedação absoluta de prorrogação automática ou nova contratação direta fundada na mesma situação fática; e
- iv. acompanhamento periódico por esta Corte das providências adotadas;

**f) A determinação para que a CODEG instaure e conclua procedimento ordinário e competitivo** para contratação dos serviços de limpeza urbana, em prazo não superior a 120 dias, com as seguintes balizas mínimas obrigatórias:

- i. adoção de **critério de julgamento objetivo — menor preço ou maior desconto** —, sendo vedada a utilização do critério **técnica e preço** para os serviços de coleta de resíduos sólidos, limpeza urbana, manejo de resíduos verdes e atividades operacionais correlatas, salvo demonstração técnica específica, contemporânea e robusta de que a qualidade técnica da proposta constitui fator determinante para o resultado contratual;
- ii. realização do certame **prioritariamente em formato eletrônico**, sendo vedada a adoção de forma presencial sem justificativa técnica específica, contemporânea e robusta que demonstre a inadequação ou impossibilidade da forma eletrônica;

- 
- iii. **parcelamento do objeto** sempre que tecnicamente viável, com demonstração objetiva e fundamentada da inviabilidade do parcelamento, caso a **CODEG** opte pela contratação integrada;
- iv. **vedação de restrições competitivas imotivadas**, especialmente quanto à participação de consórcios, à subcontratação parcial, à qualificação técnica exigida e às exigências de licenciamento ambiental na fase de habilitação, devendo cada restrição ser individualmente fundamentada com demonstração de sua necessidade e proporcionalidade;
- v. **saneamento integral das inconsistências** apontadas nas impugnações à **Concorrência Eletrônica nº 001/2026**, incluindo a correção da metodologia de cálculo da remuneração de capital dos veículos, a adequação da planilha salarial aos parâmetros normativos aplicáveis à categoria e a revisão das unidades de medida adotadas;
- vi. **antecedência mínima de publicação** compatível com a complexidade do objeto e suficiente para absorver pedidos de esclarecimento, impugnações, ajustes de edital, eventuais recursos e republicação, sem comprometer o prazo de vigência do ajuste em execução;
- g) A apresentação, pela CODEG, de Plano de Ação formal**, no prazo de 30 (trinta) dias contados da publicação da decisão desta Corte, contendo: etapas do procedimento; responsáveis por cada fase; prazo para revisão do termo de referência ou projeto básico; metodologia de pesquisa de preços; cronograma de publicação; e data estimada para conclusão do certame;
- h) A vedação de nova contratação direta, prorrogação ou ajuste emergencial** fundado na mesma situação fática, salvo fato novo, externo, superveniente e devidamente comprovado, que não decorra de falha de planejamento imputável à própria **CODEG**;
- i) A apuração individualizada da responsabilidade** dos agentes públicos que participaram da cadeia decisória, alcançando: os que autorizaram e ratificaram



- a contratação emergencial; os que elaboraram ou aprovaram a justificativa da dispensa; os que validaram a planilha orçamentária comprometida; os que participaram da escolha da contratada e da celebração do contrato; os que contribuíram para a condução tardia do procedimento ordinário; os responsáveis pela elaboração, revisão e aprovação do edital da **Concorrência Eletrônica nº 001/2026**, incluindo os que inseriram restrições competitivas sem decisão administrativa que as amparasse; e os responsáveis pelo erro de cálculo na planilha de referência confirmado pela sua própria equipe técnica;
- j) **A apuração específica sobre a fase de elaboração do edital da Concorrência Eletrônica nº 001/2026**, com o objetivo de determinar se as restrições competitivas nele inseridas decorreram de **negligência grave** ou de **conduta deliberada** orientada à manutenção do vínculo com a operadora incumbente, considerando que essa distinção tem consequências jurídicas diretas sobre a qualificação das responsabilidades individuais apuráveis;
- k) **A apuração do impacto econômico** da ausência de procedimento licitatório regular, para aferição de eventual dano ao erário decorrente da supressão do ambiente competitivo em contratação de quase **R\$ 25 milhões**, considerando o parâmetro de referência de redução média de 8% verificado em certames recentes de mesma natureza em municípios capixabas, o que corresponderia a economia potencial da ordem de **R\$ 1.998.445,90**;
- l) **A aplicação das sanções cabíveis** aos responsáveis, caso confirmadas as irregularidades apontadas, nos termos do art. 139 e seguintes da Lei Complementar Estadual nº 621/2012;
- m) **O encaminhamento de cópia integral dos autos** ao Ministério Público Estadual (MPES) e aos demais órgãos competentes, para avaliação das responsabilidades que transcendem a esfera do controle externo, especialmente quanto à eventual configuração das condutas tipificadas no § 2º do art. 29 da [Lei nº 13.303/2016](#), Lei das Estatais, no art. 5º, inciso IV, alíneas



a e d, da [Lei 12.846/2013](#), Lei Anticorrupção, e, em *ultima ratio*, nos arts. 337-E e 337-F do [Código Penal](#);

- n) **O acompanhamento, por esta Corte de Contas**, das providências adotadas pela **CODEG** para substituição do contrato emergencial por contratação regular, com apresentação de relatórios periódicos contendo o cronograma atualizado do procedimento ordinário; atos praticados no período; comprovação das etapas concluídas; e justificativa fundamentada para eventuais atrasos, vedada a invocação de dificuldades administrativas genéricas como razão para o descumprimento dos prazos estabelecidos;
- o) **A comunicação imediata pela CODEG a esta Corte de Contas** de qualquer tentativa de nova contratação emergencial, prorrogação ou ajuste direto para os serviços objeto desta **Representação**, para análise prévia da regularidade da medida por parte do corpo técnico;
- p) **Por fim, a avaliação por parte desta Corte de Contas quanto à criação de mecanismos de monitoramento e controle preventivo** sobre o processo de contratação dos serviços públicos de limpeza urbana no Estado do Espírito Santo, de modo a possibilitar, sob a perspectiva do controle externo, a identificação prévia e tempestiva de situações aptas a ensejar contratações emergenciais irregulares, considerando tratar-se de serviço essencial, contínuo e de valor expressivo para os municípios.

Vitória, 09 de junho de 2026.

**Procurador Especial de Contas**



## Anexos

Nº	Documento
I	Ofício MPC nº 01106/2026
II	Resposta da CODEG