

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA
PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO CIVIL

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pela Promotora de Justiça que subscreve o ato, no exercício das atribuições que lhe são conferidas pelos artigos 127, caput e 129, inciso III, todos da Constituição da República, e pelos artigos 25, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/93 e 34, inciso VI, da Lei Complementar nº 106/2003, com fulcro na Resolução GPGJ nº 2.227/2018, **RESOLVE** instaurar o presente Inquérito Civil, na forma que se segue.

MPRJ Nº

Prazo: 01 ANO

Representante: 3ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania

Investigados: Gustavo de Oliveira Barbosa, Fundação Getúlio Vargas–FGV

Ementa: Tutela Coletiva – Cidadania – Estado do Rio de Janeiro – Secretaria de Fazenda – Gustavo de Oliveira Barbosa – FGV – Contrato nº 019/2017 – Irregularidades na contratação e na execução do Contrato nº 019/2017 – Contrato celebrado por inexigibilidade de licitação sem caracterização da natureza singular do serviço – Ausência de justificativa de preço – Equipe técnica trabalhando com efetivo menor do que o contratado – Contrato com possível contratação sobreposta a contrato anterior – Possível contratação em duplicidade – Improbidade administrativa – Dano ao erário – Possível incidência da Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção) – Apuração.

Encaminho os autos à Secretaria para adoção das seguintes **diligências**:

1. Registre-se e autue-se a presente Portaria (art. 15 c/c 70, I e 17 da Resolução GPGJ n.º 2.227/2018);
2. Registre-se no Sistema MGP (art. 1º Resolução Conjunta GPGJ/CGMP n.º 02/2010);
3. Dê-se publicidade ao presente ato publicando-o em quadro próprio deste órgão ministerial pelo prazo de 15 dias (art. 23, § 2º Resolução GPGJ n.º 2.227/2018);
4. Junte-se aos autos os documentos em anexo;
5. Cumpram-se as diligências lançadas no corpo do relatório preliminar;
6. Por fim, em atendimento ao disposto no art. 17, § 1º, da Resolução GPGJ n.º 2.227/2018, designo para secretariar o presente procedimento administrativo os servidores lotados neste órgão de execução.

Rio de Janeiro, 21 de março de 2019.

LIANA BARROS CARDOZO

Promotora de Justiça

Mat. 1806

3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DA CIDADANIA
PORTARIA DE INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO CIVIL

MPRJ Nº

I – RELATÓRIO PRELIMINAR:

Cuida-se de procedimento proveniente de desmembramento do inquérito civil nº 2018.01117262, visando apurar a regularidade quanto à celebração e à execução do Contrato nº 19/2017, este firmado entre a Fundação Getúlio Vargas - FGV e o Estado do Rio de Janeiro para a prestação de serviços de precificação da totalidade das ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE. Isso porque, a celebração do referido contrato teria se dado por inexigibilidade de licitação, embora não tivesse sido caracterizada a natureza singular do serviço, muito menos tivesse havido a devida justificativa do preço. Ademais, o número indicado de profissionais para a elaboração do serviço não foi aquele percebido na prática, o que indica irregularidade na execução do contrato e aparente enriquecimento ilícito por parte da instituição, lesando o erário público. E, ainda, porque se questiona se a referida instituição não teria sido contratada para elaborar estudo já abarcado pelo escopo de contrato anteriormente firmado entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e distinta sociedade empresária, o que indicaria uma possível duplicidade dos gastos públicos com o mesmo serviço.

Tendo em vista a amplitude e complexidade da questão e, ainda, que a matéria excedia o objeto do inquérito civil MPRJ nº 2018.01117262, prezando-se,

também, pela inteligibilidade e efetividade das investigações, verificou-se a necessidade de ser instaurada investigação autônoma para apurar o item acima transcrito, conforme narrado na promoção que determinou o desmembramento do feito, que segue anexa à presente e à qual ora se reporta.

Em suma, celebrou-se entre o Estado do Rio de Janeiro e a FGV, em 15 de setembro de 2017, o Contrato nº 19/2017, o qual teve por objeto a prestação de serviços de precificação da totalidade das ações da CEDAE. O referido contrato foi celebrado mediante inexigibilidade de licitação e teve seu valor acordado em R\$900.000,00 (novecentos mil reais) em valores históricos.

Foi instaurado, em 2018, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ, processo administrativo para o acompanhamento das medidas adotadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro para o saneamento da crise fiscal e para o acompanhamento da assinatura e operacionalização do Plano de Recuperação Fiscal – PRF.

Elaborou-se, então, no bojo do referido processo de acompanhamento, relatório de auditoria governamental, voltado à verificação quanto à regularidade da contratação da FGV para a prestação de serviços de precificação da totalidade das ações da CEDAE.

Da elaboração do relatório de auditoria governamental, restaram identificadas, pelo corpo instrutivo do TCE/RJ, três situações irregulares empreendidas na celebração e na execução do Contrato nº 19/2017, sendo essas, (a) a contratação por inexigibilidade de licitação sem que tivesse havido a caracterização da natureza singular dos serviços; (b) a contratação por inexigibilidade de licitação sem que tivesse havido a devida justificativa do preço; e (c) o pagamento indevido provocado por diminuição de itens da composição do preço inicialmente pactuado.

Explica-se.

Como já apontado, a FGV foi contratada pelo Poder Público estadual para a prestação dos serviços de precificação das ações da CEDAE mediante inexigibilidade de licitação, tendo sido utilizado como fundamentação legal à contratação extraordinária o mandamento do artigo 25, II, da Lei Federal nº 8.666/93¹.

Ocorre que, da análise do processo administrativo inerente à contratação da FGV, não foi possível ao corpo técnico do TCE/RJ identificar elementos capazes de demonstrar a natureza singular do serviço a ser prestado, restando apenas a alegação de a referida contratação estaria atrelada a um grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação característicos do processo licitatório. É esse o primeiro achado trazido no relatório de auditoria.

Para os técnicos, “a assertiva, por si só, de que não haveria possibilidade da adoção de critérios objetivos de competição para a realização de uma licitação, carece de maior detalhamento para ilustrar este impedimento, não se demonstrando suficientemente convincente para justificar a classificação da natureza dos serviços como sendo singular”.

Assim, não sendo razoável que a única alegação à inexigibilidade de licitação seja a dificuldade de se licitar o serviço, tem-se que a contratação direta da FGV pelo Estado do Rio de Janeiro carece de justificativa válida, motivo pelo qual é irregular.

¹Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

Ademais, para além da ausência de caracterização da singularidade do serviço, o corpo técnico do TCE/RJ ressalta ainda que o artigo 9º do Decreto Federal nº 9.109/2007² dispõe ser essencial o procedimento licitatório nos casos de contratação para fins de avaliação do valor de empresas estatais a serem privatizadas.

Desse modo, a contratação direta da FGV, para além de se mostrar irregular em razão da carência de justificativa válida, mostra-se ainda irregular por violar mandamento legal, que, de forma expressa, aponta para a necessidade de realização de procedimento licitatório quando da contratação de serviços de avaliação de empresas estatais que se pretenda privatizar.

O segundo achado de auditoria diz respeito à ausência de devida justificativa quanto ao preço contratado com a FGV. De acordo com o corpo técnico do TCE/RJ, a contratação da FGV, nos parâmetros em que se deu³, conduzia ao pressuposto de existência no mercado de outros prestadores do serviço contratado.

Afirma o TCE/RJ que, tendo em vista a presença de tal pressuposto, a referida contratação careceria de verificação dos preços praticados por outras instituições⁴, bem como de elaboração de orçamento detalhado em planilhas que expressassem a composição de todos os seus custos unitários⁵.

2Art. 9º. Para fins da avaliação do valor das empresas estatais a serem privatizadas, o Estado deverá contratar, mediante processo licitatório, empresa especializada para a realização de avaliação mediante aplicação do método do fluxo de caixa descontado.

³ Uma vez que foi considerado o Informativo de Licitações e Contratos do TCU 264, sessões 20 e 21 de outubro de 2015.

⁴ De acordo com o mandamento do art. 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:
Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.
Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
[...]

Acontece que, a fim de demonstrar a compatibilidade dos preços praticados no Contrato nº 19/2017 com o mercado, foram apresentadas tabelas capazes apenas de apontar a existência prévia de contratos com FGV nos mesmos valores, bem como estudos que não correspondiam à época, muito menos ao objeto do Contrato nº 19/2017.

Assim, a contratação da FGV se deu sem a pesquisa de preços e o orçamento detalhado em custos unitários necessários. Tal ausência, de acordo com o TCE/RJ, resulta na precariedade de justificação do preço contratado para os serviços, uma vez que impediu a verificação quanto à economicidade da contratação, sendo possível que o preço contratado se apresentasse superior àqueles encontrados em eventual cotação junto ao mercado. Tem-se, com isso, mais uma irregularidade na contratação da FGV para prestar o serviço de precificação da totalidade das ações da CEDAE.

Por fim, o corpo instrutivo do TCE/RJ aponta como terceiro e último achado de auditoria o pagamento provocado por diminuição de itens da composição do preço inicialmente pactuado. Tal achado está associado à divergência entre o quantitativo de profissionais previsto para a execução contratual e o número de profissionais efetivamente atuantes na execução do Contrato nº 19/2017.

III - justificativa do preço.

⁵ De acordo com o mandamento do art. 7º, § 2º, II, e § 9º, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

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

[...]

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

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[...]

§ 9º. O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Da leitura da Proposta de Prestação de Serviços FGV nº 189/17, verifica-se que foi previsto, para a execução do Contrato nº 19/2017, um número de 18 (dezoito) profissionais. Contudo, da análise do produto do contrato, constatou-se que o número de profissionais efetivamente envolvido na execução contratual correspondia a 07 (sete).

Ocorre que, o quantitativo de profissionais influía diretamente na composição do preço final do contrato, sendo certo que uma parte do valor do contrato destinava-se ao pagamento de equipe com 18 (dezoito) profissionais. Dessa forma, tendo em vista que tal número foi reduzido, igualmente deveria ter sido reduzido o valor do contrato. Contudo, não foi o que aconteceu.

De acordo com o TCE/RJ, o valor inicialmente pactuado para o Contrato nº 19/2017 foi quitado em sua integralidade, ainda que devesse ter sido reajustado. Ao final, tendo em vista a divergência entre quantitativo de profissionais previsto e o de profissionais efetivamente atuantes no projeto, **foi pago a maior R\$ 431.200,00 (quatrocentos e trinta e um mil e duzentos reais)**, montante esse correspondente a 43% do valor do contrato, inicialmente pactuado em R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais), restando **configurado o dano ao erário, bem como o enriquecimento sem causa da instituição.**

Ademais, aponta o TCE/RJ que a supramencionada conduta violaria também o mandamento dos artigos 37, XXI, da Constituição Federal⁶ e 65, II, d, da Lei nº 8.666/93⁷.

⁶Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Para além dos achados de auditoria, o corpo instrutivo do TCE/RJ destacou ainda a celebração de Acordo de Cooperação Técnica entre o Estado do Rio de Janeiro e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, cujo objeto era justamente a prestação dos serviços técnicos especializados necessários à estruturação de projeto de desestatização da CEDAE.

Tendo em vista a referida informação, o Ministério Público Especial, que atua junto ao TCE/RJ, questionou, então, se não teria havido a contratação em duplicidade dos serviços de precificação das ações da CEDAE, uma vez que os mesmos já teriam sua execução prevista no âmbito do referido Acordo de Cooperação Técnica.

Isso porque, em cumprimento ao referido acordo, o BNDES lançou edital de pregão para a contratação dos referidos serviços técnicos, no qual era possível encontrar a elaboração de produtos tais como: “relatório final englobando preço de alienação de controle da empresa”; “desenvolvimento do serviço técnico de precificação preliminar da alienação de controle da empresa”; “relatório de informações e documentos que possam afetar a posição contábil e/ou valor de mercado da empresa”; “relatório de informações e documentos que possam afetar o valor de mercado da empresa”; “relatório final de precificação da alienação de controle da empresa”; entre outras.

Desse modo, parece que a contratação da FGV, para precificação das ações da CEDAE, pode ter se dado em sobreposição à contratação processada

⁷Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

[...]

II - por acordo das partes:

[...]

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

anteriormente pelo BNDES, o que importaria no dispêndio duplicado e desnecessário de verbas públicas, lesando, portanto, o erário estadual.

Ainda, tem-se que a FGV foi contratada em razão do caráter singular de seus serviços, sendo inclusive hipótese de inexigibilidade de licitação, o que vem a ser colocado em cheque de plano pela similitude de objetos, o que afasta a premissa da singularidade do serviço.

Assim, por todo o exposto, indispensável se faz a instauração de inquérito civil, na forma do art. 11 da Resolução GPGJ nº 2.227/2018.

II – CONCLUSÕES E DILIGÊNCIAS:

Considerando que é dever do Ministério Público a tutela, judicial e extrajudicial, de todo e qualquer interesse difuso ou coletivo, por força dos artigos 129, III, da Constituição Federal, 5º da Lei nº 7.347/85 e 25, IV, da Lei nº 8.625/93, e que a atuação Ministerial deve ainda se dirigir para a efetivação dos princípios constitucionais que regem a administração pública, sendo o inquérito civil e o procedimento preparatório os instrumentos vocacionados à apuração de possíveis violações a interesses metaindividuais:

Instauro o Inquérito Civil cujo objeto será **apurar a regularidade quanto à celebração e à execução do Contrato nº 19/2017, este firmado entre a FGV e o Estado do Rio de Janeiro para a prestação de serviços de precificação da totalidade das ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, notoriamente quanto às questões pontuadas no texto.**

Encaminhem-se os autos à Secretaria para a adoção das medidas de praxe e para:

1. Juntar a documentação anexa (Contrato nº 019/2017);

2. Expedir ofício à Secretaria de Fazenda e Planejamento – SEFAZ, requisitando o encaminhamento de cópia integral por mídia digital do processo administrativo relativo à celebração do Contrato nº 019/2017 com a FGV para a prestação do serviço de precificação das ações da CEDAE, em especial:
 - a) Instrumento convocatório;
 - b) Plano de trabalho do serviço contratado contendo a justificativa da necessidade do serviço;
 - c) Demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis;
 - d) Instrumento contratual firmado com a FGV e eventuais termos aditivos, com a respectiva justificativa da aditivação, se houver;
 - e) Termo de referencia e/ou outro instrumento de delimitação do objeto contratado;
 - f) Modelo da prestação de serviço, contendo definição de papéis e responsabilidades, mecanismos de controle, indicadores de desempenho e mecanismos de pagamento;
 - g) Proposta detalhes;
 - h) Proposta de preço;
 - i) Proposta complementar;
 - j) Cronograma da execução do objeto contratual;
 - k) Condições para o recebimento dos serviços, prazo para apresentação, critérios de avaliação e julgamento;

- l) Relatórios de cumprimento das etapas das metas do serviço contratado;
 - m) O(s) estudo(s) elaborado(s) pela FGV como resultado final do objeto contratado;
 - n) Termos de aceite dos serviços prestados provisórios e/ou definitivos;
 - o) Integrantes da comissão responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução do objeto;
 - p) Prazo, valor, as parcelas vencidas (com apontamento da respectiva data de pagamento) e as parcelas vincendas (com apontamento da respectiva data de vencimento);
 - q) Unidade gestora responsável;
 - r) Demonstrativo de créditos orçamentários, empenhos, liquidações e pagamento realizados no âmbito do referido contrato;
 - s) Indicação quanto a existência de subcontratação do serviço ou de parte dele pela FGV autorizada pelo Poder Público.
3. Expedir ofício à FGV, requisitando o encaminhamento de cópia por mídia digital do(s) produto(s) oriundo(s) do Contrato nº 019/2017, celebrado entre esta e o Governo do Estado para a prestação do serviço de precificação das ações da CEDAE. Ademais, deverá indicar se procedeu à subcontratação do escopo do contrato ou de parte deste, indicando o nome da empresa subcontratada e o objeto subcontratado;
4. Seja solicitado ao Laboratório de Orçamento do MPRJ apoio no sentido de verificar a fonte de custeio, a unidade gestora, bem

como os empenhos, liquidações e pagamentos efetuados no âmbito do Contrato nº 019/2017, junto ao SIAFE, remetendo a esta Promotoria a planilha correspondente, bem como as eventuais documentações complementares, que porventura entender pertinentes;

5. Expedir ofício ao BNDES, requisitando o encaminhamento de cópia por mídia digital do(s) produto(s) oriundo(s) do Contrato nº 004/2018, celebrado entre este e o CONSÓRCIO FATOR/CONCREMAT/VG&P – SANEAMENTO RIO DE JANEIRO para a prestação de serviços técnicos especializados necessários à estruturação de projeto de desestatização dos serviços de água e esgoto prestados pela CEDAE no Estado do Rio de Janeiro;
6. Vindo a resposta do BNDES, sejam os autos encaminhados ao GATE para análise quanto à legalidade do Contrato nº 019/2017, em especial, quanto à eventual dano ao erário decorrente da celebração do mesmo ou de sua execução.
7. Seja oficiada a 3ª Promotoria de Justiça de Fundações, com cópia da presente portaria de instauração, solicitando cópia da íntegra dos autos do procedimento MPRJ, em especial, (i) relatório de Atividades descrevendo os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Contrato firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e a FGV; (ii) cópias dos papéis de trabalho referentes à auditoria sobre as prestações contas da FGV; (iii) documentos de validação dos saldos de prestação de contas encaminhadas à 3ª PJ de Fundações; (iv) decisão sobre as Contas da Fundação Getúlio Vargas exarada pela referida Promotoria de Justiça.

Rio de Janeiro, 21 de março de 2019.

LIANA BARROS CARDOZO

Promotora de Justiça

Mat. 1806