



CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM/ES
COMISSÃO ESPECIAL DE INQUÉRITO – CEI
Processo Legislativo nº 4441/2026
Inquérito Especial nº 01/2026

RELATÓRIO FINAL

A Comissão Especial de Inquérito – CEI, regularmente constituída no âmbito da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, nos termos do art. 58, §3º, da Constituição Federal, das disposições pertinentes da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno desta Casa Legislativa, apresenta o presente Relatório Final, decorrente dos trabalhos desenvolvidos no Processo Legislativo nº 4441/2026.

A Comissão foi instituída com a finalidade específica de apurar fatos determinados relacionados ao 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998, celebrado entre o Município de Cachoeiro de Itapemirim e a empresa BRK Ambiental, bem como os atos administrativos e regulatórios correlatos.

No exercício de sua competência fiscalizatória, a CEI promoveu ampla instrução, com realização de sessões públicas, oitivas de agentes públicos e particulares, expedição de ofícios, requisição de documentos, juntadas processuais, deliberações formais e registro audiovisual integral dos atos praticados.

O presente relatório consolida, de forma sistematizada, os atos processuais realizados, os elementos documentais colhidos e a reconstrução formal da instrução probatória desenvolvida, observando rigor técnico, respeito às garantias constitucionais e aderência aos limites objetivos do ato de investigação parlamentar.

Com fundamento nos poderes investigatórios próprios das Comissões de Inquérito no âmbito do Poder Legislativo, observadas as normas constitucionais aplicáveis, os artigos 46, 47 e 48 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, bem como as garantias do devido processo legal, expõe e decide o quanto segue.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



I – ATOS PROCESSUAIS – RELATÓRIO

A Comissão Especial de Inquérito – CEI foi instaurada no âmbito do Processo Legislativo nº 4441/2026 (Inquérito Especial nº 01/2026), por iniciativa parlamentar regularmente protocolada, com a finalidade de apurar fatos relacionados ao 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998, celebrado entre o Município de Cachoeiro de Itapemirim e a concessionária BRK Ambiental.

Após o protocolo da proposição, houve despacho eletrônico de documentos, autuação formal do processo legislativo e encaminhamento à fase de investigação, conforme registros constantes do sistema oficial da Câmara Municipal.

Desde sua instauração, a Comissão realizou sucessivos atos instrutórios, compreendendo deliberações internas, expedição de ofícios, requisição de documentos, oitivas, decisões formais e juntadas documentais, todos devidamente registrados nos autos.

1. Sessão de 23 de fevereiro de 2026

Em 23/02/2026, às 09h30, realizou-se sessão da CEI no Plenário da Câmara Municipal, sob a Presidência do Vereador Vitor Azevedo, com participação dos demais membros da Comissão.

1.1 Presenças

- Vereador Vitor Azevedo – Presidente
- Vereador Fabrício da Silva Martins (Coronel Fabrício) – Relator
- Vereador Alexandre Andreza Macedo – Membro

Constou também a presença da Consultoria Jurídica da CEI, exercida pelo Dr. Hélio Deivid Amorim Maldonado – OAB/ES 15.728.

1.2 Oitiva de Vilson Carlos Gomes Coelho

Na referida sessão foi realizada a oitiva do Sr. **Vilson Carlos Gomes Coelho**, Diretor-Presidente da AGERSA.

O ato teve início às 09h30 e encerramento às 11h00.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



Ao final da sessão, deliberou-se pela continuidade da instrução probatória com a convocação de novos depoentes.

2. Deliberação para novas oitivas

Na mesma data (23/02/2026), por decisão formal da Presidência e Relatoria, foram determinadas diligências de produção probatória consistentes na notificação de:

- **Fernando Santos Moura**, Controlador-Geral do Município;
- **Yuri Gagarin Sabino**, Analista Econômico da AGERSA.

Foi designada a data de 09/03/2026 para realização das oitivas.

3. Sessão de 09 de março de 2026 (Evento 4.2)

Em 09/03/2026, às 09h00, realizou-se nova sessão da CEI destinada à produção de prova oral.

3.1 Oitiva de Fernando Santos Moura

Compareceu o **Sr. Fernando Santos Moura**, Controlador-Geral do Município, tendo sido regularmente advertido quanto às formalidades legais.

Prestou esclarecimentos no âmbito do objeto da CEI, com registro integral dos atos.

3.2 Oitiva de Yuri Gagarin Sabino

Na mesma sessão foi realizada a oitiva do Sr. **Yuri Gagarin Sabino**, Analista Econômico da AGERSA.

O depoente prestou esclarecimentos técnicos relacionados aos aspectos econômico-financeiros pertinentes ao objeto investigativo.

Ambas as oitivas foram registradas audiovisual e documentalmente, com posterior juntada aos autos.



4. Requisições Documentais e Juntadas

No curso da instrução, a Comissão expediu diversos ofícios requisitando documentos a órgãos municipais e entidades relacionadas ao contrato de concessão.

Foram juntados aos autos:

- Processos administrativos correlatos;
- Estudos técnicos apresentados pela empresa Houer;
- Documentos referentes ao Processo nº 26.929/2022;
- Documentos referentes ao Processo nº 86.707/2023;
- Despachos administrativos;
- Pareceres jurídicos e técnicos;
- Decisão de requerimento judicial de quebra de sigilo telemático, com posterior deliberação judicial;
- Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, juntada por despacho formal da Presidência.

Constam ainda registros de expedição de ofícios à AGERSA, à Controladoria Municipal e a outros órgãos para fins de complementação probatória.

5. Sessão de 21 de maio de 2026 (Evento 10.2)

Em 21/05/2026, às 09h42, realizou-se sessão destinada à oitiva de investigados.

5.1 Presenças Institucionais

Além dos membros da Comissão e da assessoria jurídica, registrou-se a presença institucional da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Espírito Santo (OAB/ES), por meio da Comissão de Prerrogativas, representada por:

- Dr. Fábio Marçal Vasconcellos – OAB/ES 30.853;
- Dra. Marcela Borges Daltio – OAB/ES 25.932.

A presença ocorreu em caráter observacional, especialmente em razão da condição profissional de advogado de um dos depoentes.



5.2 Oitiva de Braulyo Lima Daver e Sousa

Compareceu o Sr. **Braulyo Lima Daver e Sousa**, ex-Coordenador Jurídico da AGERSA.

O depoente esteve acompanhado de seu advogado, Dr. André de Andrade Ribeiro – OAB/ES 19.939.

Foi registrada decisão judicial liminar concessiva de salvo-conduto em favor do depoente, assegurando-lhe:

- direito ao silêncio quanto a matérias protegidas por sigilo profissional;
- dispensa de compromisso legal;
- vedação de medidas coercitivas.

Consta que a referida decisão foi proferida no âmbito de Mandado de Segurança nº 5004503-39.2026.8.08.0011.

Durante a oitiva, o depoente exerceu o direito ao silêncio quanto aos questionamentos formulados, invocando sigilo profissional.

A oitiva foi encerrada às 10h13.

5.3 Oitiva de Vanderley Teodoro de Souza

Na mesma data, às 10h37, teve início a oitiva do Sr. **Vanderley Teodoro de Souza**, ex-Diretor-Presidente da AGERSA, realizada por videoconferência.

O depoente foi compromissado a dizer a verdade e advertido quanto ao crime de falso testemunho.

Prestou esclarecimentos até o encerramento do ato às 12h30, com registro integral para juntada aos autos.

6. Tentativas de Intimação de Thiago Bringer (Evento 7.2)

Constam nos autos registros de tentativas de intimação do Sr. **Thiago Bringer** para comparecimento à sessão de oitiva.



Foram realizadas:

- tentativa de intimação por via postal;
- tentativa de intimação presencial;
- envio de notificação via aplicativo de mensagens (WhatsApp), com encaminhamento de documento formal de notificação.

Não houve confirmação de recebimento nem comparecimento do investigado à sessão designada, conforme certidões juntadas aos autos.

7. Sessão de 01 de junho de 2026 (Evento 10.2)

Em 01/06/2026, às 09h39, procedeu-se à instalação formal da sessão destinada à oitiva dos dirigentes da BRK Ambiental:

- **Marcos Roberto Mendanha Nogueira;**
- **Marcos Antonio Pontes Macedo.**

Consta em ata que os convocados não compareceram ao ato.

A sessão foi encerrada às 09h42, com registro da ausência dos investigados.

8. Atos Judiciais Correlatos

Durante a instrução, foram protocoladas medidas judiciais relacionadas aos atos da CEI, incluindo:

- Mandado de Segurança nº 5004503-39.2026.8.08.0011;
- Mandado de Segurança nº 5004960-71.2026.8.08.0011;
- Requerimento judicial de quebra de sigilo telemático – Processo nº 5004918-22.2026.8.08.0011.

Os atos judiciais foram regularmente juntados aos autos da Comissão.

10. Encerramento da Fase Instrutória



Com a realização das oitivas, expedição de ofícios, juntada de documentos administrativos, judiciais e técnicos, bem como registro das ausências dos investigados convocados, a Comissão consolidou o acervo probatório destinado à elaboração do relatório final.

II – DA ILICITUDE DO 14º TERMO ADITIVO CONTRATUAL

II.1 – DO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 26929/2022 (ESTUDO TÉCNICO DA HOUER) E DO SEU ARQUIVAMENTO (Evento 5.2)

O Processo Administrativo nº 26929/2022 foi instaurado no âmbito da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim – AGERSA, com a finalidade formal de promover análise técnica da modelagem econômico-financeira do Contrato de Concessão nº 029/1998, celebrado entre o Município de Cachoeiro de Itapemirim e a empresa BRK Ambiental.

Consta dos autos que a AGERSA promoveu a contratação da empresa **HOUER Consultoria e Concessões Ltda.**, especializada em estudos de viabilidade técnica e modelagem econômico-financeira de concessões públicas, para elaboração de diagnóstico técnico relacionado ao equilíbrio contratual e às projeções financeiras da concessão.

II.1.2 – DO CONTEÚDO TÉCNICO DOCUMENTAL DO ESTUDO DA HOUER

O estudo técnico elaborado pela empresa HOUER Consultoria e Concessões Ltda. foi estruturado com base em metodologia de avaliação econômico-financeira aplicável a contratos de concessão de longo prazo, utilizando como instrumento central o modelo de fluxo de caixa descontado. A modelagem partiu da reconstrução da dinâmica econômico-financeira do Contrato de Concessão nº 029/1998, considerando variáveis históricas, parâmetros regulatórios e projeções futuras da prestação dos serviços.

O relatório desenvolveu diagnóstico retrospectivo da execução contratual, com levantamento dos investimentos previstos e efetivamente realizados, bem como análise da evolução das receitas tarifárias e da estrutura de custos operacionais. Foram identificadas as premissas estruturais de CAPEX e OPEX adotadas ao longo do contrato, com sistematização dos impactos dessas variáveis sobre o equilíbrio econômico-financeiro.



No âmbito da modelagem prospectiva, o estudo procedeu à projeção do fluxo de caixa da concessão no horizonte temporal remanescente, aplicando taxa de desconto compatível com o cálculo da Taxa Interna de Retorno (TIR). A construção dos cenários considerou parâmetros macroeconômicos, índices de atualização monetária, crescimento populacional, expansão da base de usuários e evolução da demanda pelos serviços de saneamento.

A estrutura técnica do relatório contemplou ainda simulações de cenários alternativos de reequilíbrio, com variação controlada de premissas econômicas e operacionais, permitindo a visualização comparativa de impactos sobre a taxa de retorno contratual. As planilhas e quadros demonstrativos anexados evidenciam a formalização dos cálculos e a organização sistemática dos dados utilizados na modelagem.

Consta dos autos que as informações empregadas no estudo foram consolidadas a partir de dados fornecidos pela concessionária, elementos constantes do acompanhamento regulatório da AGERSA e registros administrativos disponíveis no âmbito da agência. O relatório registra expressamente as bases informacionais consideradas e a metodologia adotada para tratamento dos dados.

O documento técnico foi regularmente protocolado e inserido nos autos do Processo Administrativo nº 26929/2022, com registros formais de recebimento e tramitação interna. A partir de sua juntada, o estudo passou a integrar o acervo administrativo da agência reguladora como elemento técnico instrutório do procedimento instaurado.

Sob perspectiva documental, o estudo Houer assume natureza de instrumento técnico de diagnóstico e modelagem, não se confundindo com ato decisório ou deliberação administrativa conclusiva. Sua função, conforme se depreende da estrutura do processo, consistiu na produção de base técnica apta a subsidiar eventual análise sobre equilíbrio econômico-financeiro da concessão, permanecendo, naquele momento, no âmbito instrutório do procedimento administrativo.

II.1.3 – DO ATO DE ARQUIVAMENTO E SUAS CONSEQUÊNCIAS DOCUMENTAIS

O arquivamento do Processo Administrativo nº 26929/2022 foi formalizado por meio de despacho assinado pelo então Coordenador Jurídico da AGERSA, Sr. Braulyo Lima Daver e Sousa, integrante da estrutura administrativa da autarquia reguladora à época dos



fatos. O ato foi lançado nos próprios autos, com determinação expressa de encerramento da tramitação do procedimento instaurado para análise do estudo técnico elaborado pela empresa HOUER.

O despacho de arquivamento consta formalmente registrado no processo, constituindo ato administrativo singular praticado no âmbito da tramitação interna da agência reguladora. A partir de sua formalização, cessaram as movimentações processuais relativas ao Processo nº 26929/2022, não se verificando, nos documentos remetidos à Comissão, ato subsequente de reabertura ou de continuidade da instrução naquele procedimento específico.

Não consta, nos autos encaminhados à Comissão Especial de Inquérito, deliberação ou decisão formal da Diretoria da AGERSA ratificando ou revisando o ato de arquivamento. O encerramento do processo administrativo deu-se, assim, no âmbito da manifestação singular registrada no despacho mencionado.

Do ponto de vista documental, o arquivamento produziu efeito de encerramento formal do procedimento instaurado para apreciação do estudo técnico da HOUER, interrompendo a tramitação administrativa relacionada àquele objeto específico. O processo deixou de evoluir para fase decisória conclusiva no âmbito do próprio expediente em que o estudo havia sido juntado.

A ausência de decisão administrativa final expressa acerca da adoção, rejeição ou modificação das premissas técnicas constantes do estudo Houer no bojo do Processo nº 26929/2022 delimita, sob perspectiva cronológica, o encerramento daquele fluxo procedimental. Tal marco assume relevância na reconstrução sequencial dos atos administrativos posteriormente praticados no âmbito da concessão.

Registra-se que, após o arquivamento do Processo nº 26929/2022, foram instaurados novos expedientes administrativos relacionados à temática do equilíbrio econômico-financeiro da concessão, culminando na formalização do 14º Termo Aditivo ao Contrato nº 029/1998.

A análise da relação entre o encerramento do procedimento originário e a posterior formalização de novo fluxo administrativo será objeto de exame específico nos tópicos seguintes deste relatório.



A descrição ora realizada limita-se à reconstrução objetiva do ato de arquivamento e de seus efeitos formais no plano documental, reservando-se para capítulo próprio a apreciação quanto à competência, motivação, adequação procedimental e eventuais repercussões jurídicas decorrentes da prática do referido ato.

II.1.4 – DA INCOMPATIBILIDADE ENTRE O PARECER TÉCNICO DA HOUER E A FORMALIZAÇÃO DO 14º TERMO ADITIVO

A análise sistemática do conteúdo técnico constante do Processo Administrativo nº 26929/2022 revela que o estudo elaborado pela empresa HOUER possuía natureza eminentemente diagnóstica e projetiva, voltada à avaliação do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato nº 029/1998 sob premissas técnicas explicitadas no próprio relatório. Em nenhum momento o estudo constitui ato autorizativo de renovação contratual automática ou de modificação estrutural das cláusulas originárias da concessão.

O relatório técnico delimitou cenários possíveis de reequilíbrio econômico-financeiro com base nas premissas consideradas na modelagem apresentada, mas não formalizou recomendação vinculante de extensão contratual ou de alteração substancial das condições econômicas originárias nos moldes posteriormente adotados no 14º Termo Aditivo. A eventual utilização de suas premissas exigiria, sob perspectiva administrativa, decisão formal motivada e compatível com o próprio diagnóstico apresentado.

Verifica-se, contudo, que o Processo nº 26929/2022 foi arquivado antes da formação de decisão administrativa conclusiva acerca da adoção ou rejeição das premissas constantes do estudo. A ausência de deliberação final no bojo do processo que continha o estudo técnico compromete a rastreabilidade decisória necessária à validação de eventual renovação contratual fundada em suas conclusões.

A formalização posterior do 14º Termo Aditivo ocorreu em fluxo procedimental distinto, sem que se identifique, nos autos do Processo nº 26929/2022, deliberação conclusiva que tivesse validado as premissas da HOUER como fundamento jurídico-administrativo apto a sustentar modificação contratual de grande impacto financeiro. A desconexão entre o procedimento técnico arquivado e o ato aditivo subsequente revela ruptura na cadeia lógica de fundamentação administrativa.

Sob perspectiva jurídico-administrativa, a renovação contratual ou alteração substancial de equilíbrio econômico-financeiro exige motivação explícita, coerência metodológica e



continuidade procedimental, especialmente quando se trata de concessão de serviço público regida pela Lei nº 8.987/1995 e pelos princípios da legalidade, motivação, transparência e segurança jurídica. A ausência de encadeamento formal entre o diagnóstico técnico produzido e o ato aditivo celebrado evidencia fragilidade estrutural na fundamentação do 14º Termo Aditivo.

Além disso, o estudo Houer não contemplava autorização expressa para antecipação de outorga nos moldes pactuados, nem demonstrava, de forma conclusiva, a necessidade de reajuste adicional de 4% desvinculado de procedimento regular de revisão tarifária. A utilização fragmentada de premissas técnicas, dissociadas do contexto metodológico originalmente estruturado, compromete a coerência interna da modelagem.

Dessa forma, a análise comparativa entre o conteúdo do estudo Houer e os termos efetivamente formalizados no 14º Termo Aditivo evidencia inconsistência entre o diagnóstico técnico produzido e a solução contratual implementada. Tal inconsistência, examinada em conjunto com a ruptura procedimental decorrente do arquivamento do processo originário, constitui elemento relevante para a conclusão, sob perspectiva desta Comissão, de que os atos que culminaram na formalização do 14º Termo Aditivo não observaram adequadamente os parâmetros técnicos e jurídicos exigíveis à modificação de contrato de concessão de serviço público.

II.2. DA ATUAÇÃO FUNCIONAL E DAS ANOMALIAS PROCEDIMENTAIS DO COORDENADOR JURÍDICO DA AGERSA – BRAULYO LIMA DAVER E SOUSA

A reconstrução cronológica dos atos administrativos relacionados ao Processo nº 26929/2022 revela que o Coordenador Jurídico da AGERSA, Sr. Braulyo Lima Daver e Sousa, exerceu papel central na tramitação e no desfecho do procedimento instaurado para análise do estudo técnico da HOUER. A individualização de sua atuação mostra-se necessária para a adequada compreensão da dinâmica decisória que antecedeu a formalização do 14º Termo Aditivo.

A atuação do parecerista jurídico em procedimentos de elevada complexidade técnica e impacto financeiro exige observância estrita aos deveres funcionais de diligência, eficiência, motivação adequada e coerência metodológica. No caso concreto, os elementos documentais indicam a ocorrência de circunstâncias que demandam exame específico sob a perspectiva da regularidade administrativa.



II.2.1 – DA MOROSIDADE PROCEDIMENTAL E DA CONCLUSÃO ANÔMALA DO PROCESSO Nº 26929/2022

O Processo Administrativo nº 26.929/2022 foi instaurado em 06 de maio de 2022, no âmbito da AGERSA, com a apresentação do estudo técnico elaborado pela empresa HOUER, destinado à revisão da modelagem econômico-financeira do Contrato de Concessão nº 029/1998. A matéria submetida à apreciação envolvia análise estrutural do equilíbrio contratual, avaliação de investimentos previstos e realizados, reconstrução de fluxo de caixa projetado, cálculo de Taxa Interna de Retorno (TIR) e simulação de cenários de equalização tarifária.

Logo após a autuação, em 11/05/2022, o então Diretor-Presidente da AGERSA, Vanderley Teodoro de Souza, apresentou três cenários formais para equalização do contrato, balizados no estudo técnico produzido. No dia subsequente (12/05/2022), o Prefeito Municipal optou pelo denominado “Cenário 03”, encaminhando o feito à Procuradoria-Geral do Município para análise jurídica. Tal sequência demonstra que, no início da tramitação, houve dinâmica decisória célere e objetivamente delimitada.

Após esses marcos iniciais, o processo ingressou em fase de análises técnicas internas ao longo dos anos de 2022 e 2023, com emissão de pareceres, manifestações setoriais e despachos de encaminhamento entre áreas da AGERSA. Não obstante a complexidade do objeto e o impacto regulatório envolvido, não se identifica nos autos deliberação colegiada final da Diretoria ou manifestação conclusiva do Conselho Regulador consolidando posição institucional acerca das premissas econômico-financeiras examinadas.

Em 15/12/2023 foi instaurado o Processo Administrativo nº 86.707/2023, circunstância que, sob perspectiva cronológica, antecede o encerramento formal do Processo nº 26.929/2022. Este, por sua vez, foi arquivado em 27/02/2024, por despacho singular, encerrando-se sua tramitação sem deliberação colegiada conclusiva sobre o mérito do estudo técnico inicialmente apresentado.

A sequência objetiva dos atos pode ser visualizada na linha do tempo abaixo, que sintetiza os marcos formais da tramitação administrativa:



LINHA DO TEMPO – PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 26.929/2022

Estudo técnico da HOUER – Revisão econômico-financeira do Contrato de Concessão nº 029/1998

Serviços Públicos de Água e Esgoto – Município de Cachoeiro de Itapemirim/ES



Conforme evidenciado na representação gráfica, o intervalo entre a abertura do processo (06/05/2022) e seu arquivamento (27/02/2024) perfaz aproximadamente um ano, nove meses e vinte e um dias. O aspecto temporal, contudo, não se esgota na mera quantificação do lapso cronológico. O elemento relevante reside na ausência de consolidação decisória estruturada ao final da instrução, sobretudo após a manifestação inicial do Chefe do Poder Executivo e a subsequente tramitação técnica interna.

A análise qualitativa da tramitação revela que, embora tenha havido movimentações administrativas e manifestações setoriais, o processo não culminou em decisão institucional que enfrentasse, de modo fundamentado, as premissas centrais do estudo Houer e as implicações regulatórias dos cenários propostos. A posterior instauração de novo processo administrativo antes mesmo do arquivamento formal do anterior evidencia ruptura na continuidade instrutória e deslocamento do eixo decisório sem conclusão técnica formal do procedimento originário.

Sob a ótica dos princípios da eficiência, da motivação e da segurança jurídica, a conjugação entre tramitação prolongada, ausência de deliberação colegiada final e arquivamento posterior sem consolidação de mérito configura quadro procedimental anômalo. A morosidade, nesse contexto, não se traduz apenas em dilação temporal, mas em percurso

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



administrativo que não resultou em definição institucional estruturada sobre matéria de elevada complexidade e impacto financeiro.

Conclui-se, portanto, que o Processo Administrativo nº 26.929/2022 experimentou tramitação prolongada sem desfecho técnico conclusivo proporcional à relevância do objeto analisado, culminando em arquivamento posterior à instauração de novo procedimento correlato e que deu ensejo ao 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998, circunstância que caracteriza morosidade anômala e fragilidade decisória incompatíveis com a densidade técnica e regulatória da matéria submetida à apreciação administrativa.

II.2.2 – DA ESTRANHEZA DO DESPACHO DE ARQUIVAMENTO PROFERIDO PELO COORDENADOR JURÍDICO DA AGERSA

A análise do ato de arquivamento do Processo Administrativo nº 26.929/2022 revela elemento que ultrapassa a mera irregularidade formal, ingressando no campo da anomalia administrativa qualificada.

O despacho foi proferido unilateralmente pelo Coordenador Jurídico da AGERSA, Braulyo, sem deliberação colegiada, sem decisão do Diretor-Presidente e sem manifestação conclusiva formal da instância decisória da autarquia. Além disso, fundamentou-se em referência genérica a “acordo” externo, sem indicação precisa de sua natureza jurídica, conteúdo, alcance normativo ou força vinculante perante o processo administrativo regulatório.

Essa circunstância impõe exame sob dois vetores estruturais: **(i)** ausência de motivação válida; **(ii)** ausência de competência para o ato.

II.2.2.1 – Da Ausência de Motivação do Arquivamento

O dever de motivação constitui requisito estrutural de validade do ato administrativo, especialmente quando se trata de decisão que encerra procedimento instaurado para análise de possível reequilíbrio econômico-financeiro de contrato de concessão de serviço público. A motivação não é formalidade acessória, mas elemento integrante do próprio conteúdo do ato, assegurando controle de legalidade, transparência decisória e vinculação aos elementos constantes dos autos.



O despacho de arquivamento, entretanto, não enfrentou o mérito do estudo apresentado, não indicou conclusão técnica consolidada, não apontou deliberação colegiada anterior e tampouco explicitou fundamentos jurídicos que justificassem a extinção do feito. Limitou-se a mencionar a existência de suposto “acordo”, sem identificação de sua natureza jurídica, partes signatárias, objeto, força vinculante ou relação formal com o processo administrativo então em curso.

A invocação genérica de um “acordo” externo, desprovida de referência documental precisa e desacompanhada de sua juntada formal aos autos, não possui aptidão jurídica para fundamentar o encerramento de processo administrativo regulatório. Ainda que existente, eventual acordo não substitui deliberação administrativa formal, não elimina o dever de análise técnica da autarquia e não dispensa a motivação explícita do ato que altera o curso procedimental. A Administração Pública não pode extinguir processo instaurado para apuração técnica com base em referência indeterminada a instrumento não incorporado de maneira formal e rastreável ao procedimento.

O dever de motivação decorre diretamente do art. 37, caput, da Constituição Federal, que impõe à Administração os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além disso, a teoria geral do direito administrativo — consagrada pela jurisprudência do STF e do STJ — estabelece que atos que afetam direitos, modificam situações jurídicas ou encerram procedimentos devem apresentar fundamentação clara, congruente e vinculada aos elementos probatórios constantes dos autos. A motivação deve permitir o controle interno, externo e judicial do ato praticado.

No âmbito específico da AGERSA, a Lei Municipal nº 7.863/2020 estrutura a autarquia sob paradigma de tecnicidade, autonomia decisória e racionalidade regulatória. A atuação da agência pressupõe decisões fundamentadas em critérios técnicos e jurídicos formalmente explicitados. A ausência de fundamentação concreta no arquivamento do Processo nº 26.929/2022 contraria essa lógica institucional, rompendo com a exigência de rastreabilidade decisória que deve caracterizar atos regulatórios.

Portanto, no caso em tela não se está diante de mera insuficiência redacional ou lacuna argumentativa sanável. O que se verifica é ausência material de motivação idônea, pois não houve enfrentamento técnico do objeto analisado nem indicação clara da razão jurí



dica apta a extinguir o processo. A referência imprecisa a um “acordo” externo, desacompanhada de incorporação formal aos autos e de demonstração de sua força jurídica para substituir a análise regulatória, configura vício substancial do ato administrativo, comprometendo sua validade sob o prisma constitucional e administrativo.

II.2.2.2 – Da Ausência de Competência e do Vício de Competência Absoluta

Além do vício de motivação já evidenciado, o ato de arquivamento do Processo Administrativo nº 26.929/2022 revela irregularidade ainda mais sensível sob a ótica do direito administrativo: a ausência de competência funcional do agente que o praticou. A competência administrativa não constitui faculdade discricionária do agente público, mas atributo vinculado decorrente diretamente da lei. Nos termos do princípio da legalidade, o administrador somente pode agir nos limites estritos das atribuições normativamente conferidas ao seu cargo.

A Lei Municipal nº 7.863/2020, que dispõe sobre as diretrizes e a estrutura organizacional da AGERSA, estabelece modelo institucional baseado na centralização decisória na figura do Diretor-Presidente, a quem compete a representação da autarquia, a direção superior da agência e a prática dos atos administrativos de natureza executiva e decisória. O Diretor-Presidente detém prerrogativas equivalentes às de Secretário Municipal, sendo o responsável pela condução institucional da entidade reguladora e pela formalização de decisões administrativas de impacto regulatório.

No tocante ao cargo de Coordenador Jurídico, a referida lei insere-o na estrutura administrativa como função de assessoramento jurídico e apoio técnico à Presidência e aos demais órgãos internos. Suas atribuições, conforme delineadas na estrutura organizacional, concentram-se na emissão de pareceres, análises jurídicas e assessoramento técnico, não havendo previsão legal que lhe atribua competência decisória autônoma para extinguir processos administrativos regulatórios ou substituir deliberação da autoridade máxima da agência.

O arquivamento de processo instaurado para análise de reequilíbrio econômico-financeiro de contrato de concessão — matéria inserida no núcleo regulatório da autarquia — constitui ato administrativo decisório de natureza finalística, apto a encerrar a instrução e alterar o curso institucional do procedimento.



Trata-se de ato que, por sua natureza e relevância, insere-se na esfera de competência da autoridade dirigente da agência, não podendo ser validamente praticado por agente cujo cargo não possua atribuição decisória expressa.

No direito administrativo brasileiro, a competência é elemento vinculado do ato administrativo e decorre diretamente da lei. A ausência de competência configura vício insanável quando se trata de incompetência absoluta, isto é, quando o agente não possui qualquer atribuição legal para praticar o ato. A jurisprudência consolidada e a doutrina majoritária reconhecem que vício de competência absoluta compromete a própria validade do ato, tornando-o nulo, por ausência de um de seus elementos essenciais.

No caso em análise, não se trata de mera irregularidade hierárquica sanável ou de delegação implícita presumível. A Lei Municipal nº 7.863/2020 não confere ao Coordenador Jurídico poder decisório para arquivar processo administrativo de natureza regulatória. Tampouco consta dos autos qualquer ato formal de delegação expedido pelo Diretor-Presidente que autorizasse a prática do arquivamento. A inexistência de previsão legal expressa e a ausência de delegação formal conduzem à conclusão de que o ato foi praticado por agente incompetente para tanto.

Sob a perspectiva da teoria da nulidade do ato administrativo, a prática de ato por agente absolutamente incompetente configura vício estrutural, capaz de ensejar sua invalidação. A competência constitui requisito de validade e integra a própria formação jurídica do ato. Quando ausente, não há simples irregularidade formal, mas ruptura do princípio da legalidade administrativa. Assim, o arquivamento unilateral do Processo nº 26.929/2022 pelo Coordenador Jurídico, sem previsão legal e sem deliberação da autoridade competente, revela vício de competência absoluta, apto a comprometer a higidez jurídica do ato praticado.

II.2.3 – DO REGIME DE RESPONSABILIDADE DO COORDENADOR JURÍDICO DA AGERSA

A análise dos elementos probatórios colhidos por esta Comissão evidencia que a atuação do então Coordenador Jurídico da AGERSA no arquivamento do Processo Administrativo nº 26.929/2022 transcende o campo da mera irregularidade procedimental ou da simples divergência interpretativa. As circunstâncias objetivamente verificadas nos autos revelam quadro que demanda exame sob a perspectiva da responsabilidade funcional do agente



público, especialmente diante dos indícios de atuação consciente e deliberada voltada à interrupção de procedimento administrativo regulatório em curso.

Conforme já ressaltado, O art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. A norma representa importante mecanismo de equilíbrio entre a autonomia decisória do agente e sua responsabilidade pelos atos praticados, afastando a responsabilização por divergências interpretativas razoáveis, mas preservando a possibilidade de responsabilização quando a atuação se revelar manifestamente incompatível com a legalidade administrativa.

No caso em análise, a Comissão identificou elementos que ultrapassam o campo do erro meramente interpretativo. O arquivamento do Processo nº 26.929/2022 foi realizado por agente que não detinha competência legal expressa para a prática do ato, sem motivação idônea, sem enfrentamento do mérito do estudo técnico da Houer e mediante referência genérica a suposto acordo não formalmente demonstrado nos autos. Tais circunstâncias não se apresentam como resultado de equívoco técnico isolado, mas como atuação administrativa que, em tese, produziu efeitos concretos sobre a continuidade do procedimento regulatório.

A relevância dessa conduta torna-se ainda mais evidente quando examinada em conjunto com a cronologia dos fatos. Em 15/12/2023 foi instaurado o Processo Administrativo nº 86.707/2023, destinado à formalização do 14º Termo Aditivo Contratual. Apenas sete dias depois, em 22/12/2023, foi publicado o respectivo extrato no Diário Oficial. O arquivamento do Processo nº 26.929/2022 ocorreu posteriormente, em contexto no qual a modelagem originalmente debatida já havia sido substituída por novo fluxo administrativo.

Sob perspectiva jurídico-administrativa, tais elementos constituem indícios consistentes de que o ato não se limitou a simples erro de interpretação ou desacerto procedimental. Destarte, a prática de arquivamento unilateral sem competência legal, desacompanhada de motivação válida e realizada em contexto de substituição do procedimento originário por novo processo administrativo, revela potencial atuação dolosa voltada à retirada do estudo técnico anteriormente produzido do ambiente decisório que antecedeu a celebração do 14º Termo Aditivo.



A) Da Responsabilização Administrativa

Demonstradas nos tópicos anteriores a ausência de competência legal para o arquivamento do Processo Administrativo nº 26.929/2022, a insuficiência de motivação do ato praticado e os indícios consistentes de atuação dolosa na condução do procedimento, impõe-se examinar as repercussões jurídicas decorrentes dessa conduta no âmbito da responsabilidade administrativa do agente público.

A responsabilização administrativa possui natureza própria e independe, em regra, da configuração simultânea de ilícito civil ou penal. Seu fundamento reside no dever de observância do regime jurídico da Administração Pública e na sujeição do agente aos limites funcionais estabelecidos pela ordem jurídica. Sempre que o exercício da função pública se afasta dos parâmetros de legalidade, finalidade, competência e observância das atribuições do cargo, surge para a Administração o dever de apurar eventual infração funcional e promover a responsabilização correspondente.

No caso em exame, os elementos colhidos pela Comissão indicam que o arquivamento do Processo nº 26.929/2022 não constituiu mero ato de expediente ou providência interna destituída de repercussão jurídica. Ao contrário, tratou-se de ato que encerrou formalmente procedimento administrativo instaurado para análise de questão regulatória de elevada relevância, interrompendo a tramitação de estudo técnico relacionado ao equilíbrio econômico-financeiro de contrato de concessão pública. A natureza e os efeitos produzidos pelo ato reforçam a necessidade de análise sob a perspectiva da responsabilidade funcional do agente que o praticou.

O ordenamento jurídico brasileiro impõe aos agentes públicos o dever permanente de atuação em conformidade com os princípios previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, dentre os quais se destacam a legalidade, a moralidade e a eficiência administrativa. Esses princípios não constituem simples diretrizes abstratas, mas parâmetros concretos de aferição da regularidade funcional. Quando a atuação do agente revela desconformidade consciente com tais deveres, especialmente em contexto de exercício de atribuições não previstas em lei e de adoção de decisão sem fundamento jurídico idôneo, surge potencial responsabilidade administrativa pela violação dos deveres inerentes ao cargo.



De acordo com o já analisado por esta Comissão, os elementos documentais examinados não apontam para mera divergência interpretativa ou desacerto técnico escusável. Ao contrário, revelam quadro que, em tese, pode caracterizar atuação dolosa, especialmente diante da prática de ato sem competência legal, da ausência de motivação adequada e do contexto administrativo em que se verificou o arquivamento do procedimento originário.

Sendo assim, a confirmação pelos órgãos competentes poderá ensejar a adoção das medidas administrativas cabíveis para apuração da conduta funcional, inclusive sob a ótica da violação dos deveres de legalidade, lealdade institucional, observância das atribuições do cargo e respeito à estrutura hierárquica da Administração Pública. A responsabilização administrativa, nesse contexto, não decorre apenas da irregularidade formal do ato praticado, mas da potencial utilização indevida da função pública para produção de efeitos incompatíveis com os fins legalmente atribuídos ao cargo exercido.

Diante desse conjunto de circunstâncias, esta Comissão conclui que os elementos probatórios reunidos apontam elementos indiciários consistentes sobre a conduta do então Coordenador Jurídico da AGERSA na esfera administrativa disciplinar, diante dos indícios consistentes de atuação dolosa na prática de ato administrativo sem respaldo competencial e sem motivação juridicamente suficiente. Trata-se de circunstância que revela potencial violação aos deveres funcionais inerentes ao exercício do cargo, justificando a remessa dos autos aos órgãos competentes para adoção das providências cabíveis.

B) Da Responsabilização na Esfera Cível-Administrativa (Lei de Improbidade Administrativa)

Para além das repercussões na esfera disciplinar, os fatos apurados por esta Comissão demandam exame sob a ótica da responsabilidade cível-administrativa prevista na Lei nº 8.429/1992. A relevância da matéria decorre da necessidade de verificar se a conduta atribuída ao então Coordenador Jurídico da AGERSA ultrapassou o campo da mera irregularidade administrativa, ingressando na esfera dos atos atentatórios à probidade administrativa e aos princípios estruturantes da Administração Pública.

A análise dessa matéria deve observar o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 309 da Repercussão Geral, ocasião em que foi fixada orientação no sentido de que as sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição Federal pressupõem a demonstração de dolo para a configuração do ato de improbidade



administrativa. A Suprema Corte afastou, assim, a possibilidade de responsabilização por improbidade fundada exclusivamente em culpa, negligência ou simples erro administrativo, exigindo a comprovação de atuação consciente e voluntária dirigida à prática da conduta ilícita.

Sob essa perspectiva, a presente Comissão não identifica nos fatos apurados hipótese de mero desacerto técnico, equívoco interpretativo ou irregularidade formal destituída de relevância jurídica. Ao contrário, os elementos probatórios produzidos ao longo da instrução revelam circunstâncias objetivas que, examinadas em conjunto, apontam para possível atuação dolosa na condução do arquivamento do Processo Administrativo nº 26.929/2022. Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, o ato foi praticado sem competência legal expressa, desacompanhado de motivação administrativa idônea e fundamentado em referência genérica a suposto acordo não formalmente incorporado aos autos administrativos.

A gravidade da situação não decorre da existência isolada de cada uma dessas irregularidades, mas da convergência entre elas e do contexto administrativo em que se inserem. O arquivamento ocorreu após longa tramitação de procedimento instaurado para análise de estudo técnico elaborado pela empresa Houer, justamente em período coincidente com a instauração do Processo Administrativo nº 86.707/2023, por meio do qual foi viabilizada a celebração do 14º Termo Aditivo Contratual em prazo extremamente reduzido. A sequência cronológica dos fatos evidencia cenário que ultrapassa a mera deficiência procedimental e autoriza a investigação acerca da finalidade efetivamente perseguida pelo ato praticado.

A Comissão identificou elementos que permitem sustentar que o arquivamento não teve por finalidade apenas encerrar formalmente procedimento administrativo em curso, mas retirar do ambiente decisório regulatório processo que continha estudo técnico cujas conclusões e alternativas de reequilíbrio contratual não se compatibilizavam integralmente com a solução posteriormente adotada pela Administração. Trata-se de circunstância que, se confirmada pelos órgãos competentes, revela potencial direcionamento consciente da atividade administrativa, satisfazendo o requisito subjetivo exigido pelo Supremo Tribunal Federal para configuração da improbidade administrativa.

Nesse contexto, a conduta examinada pode apresentar aderência, em tese, às hipóteses previstas nos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, especialmente por potencial dano ao



erário e afronta aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e lealdade às instituições. A utilização de competência não prevista em lei, associada à supressão de procedimento administrativo regularmente instaurado e à ausência de motivação juridicamente suficiente, constitui situação que transcende a esfera da mera irregularidade formal e ingressa no campo das violações potencialmente relevantes para o sistema de proteção à probidade administrativa.

C) Da Responsabilidade Penal dos Fatos Apurados

Para além das repercussões administrativas e cível-administrativas anteriormente examinadas, os fatos apurados por esta Comissão também apresentam potencial relevância sob a perspectiva da tutela penal da Administração Pública, especialmente diante dos indícios de atuação dolosa identificados na prática do arquivamento do Processo Administrativo nº 26.929/2022.

Conforme amplamente demonstrado nos tópicos precedentes, o arquivamento foi promovido por agente que não detinha competência legal para a prática do ato, sem motivação administrativa idônea e mediante referência genérica a suposto acordo não formalmente incorporado aos autos. Tais circunstâncias, associadas ao contexto temporal em que o procedimento originário foi esvaziado e posteriormente substituído por novo fluxo administrativo que culminou na celebração do 14º Termo Aditivo Contratual, revelam quadro fático que transcende o mero campo das irregularidades procedimentais.

Nesse contexto, os elementos reunidos pela Comissão justificam a análise, pelos órgãos competentes, da eventual incidência de delitos previstos no Capítulo I do Título XI do Código Penal, que trata dos crimes praticados por funcionário público contra a Administração Pública. Em tese, os fatos apurados podem apresentar pontos de contato com a figura da prevaricação (art. 319 do Código Penal), especialmente se demonstrado que o ato de arquivamento foi praticado contra disposição legal ou em desvio da finalidade pública inerente ao cargo exercido.

De igual modo, os fatos poderão ser examinados sob a ótica de eventual advocacia administrativa (art. 321 do Código Penal), hipótese que pressupõe a utilização da função pública para favorecimento indevido de interesse privado perante a Administração.



Evidentemente, a configuração do delito exige demonstração específica dos elementos objetivos e subjetivos previstos em lei, não competindo a esta Comissão antecipar juízo conclusivo sobre a matéria.

Também merece apuração a eventual existência de outros ilícitos penais relacionados ao exercício indevido da função pública, especialmente caso se verifique que o arquivamento do procedimento administrativo foi utilizado como instrumento para afastar deliberadamente do processo decisório estudo técnico regularmente produzido e apto a influenciar os desdobramentos posteriores da concessão pública em análise.

Diante desse cenário, esta Comissão conclui que os elementos colhidos durante a instrução revelam potencial relevância penal dos fatos relacionados ao arquivamento do Processo Administrativo nº 26.929/2022, circunstância que justifica o encaminhamento integral dos autos ao Ministério Público para análise da eventual ocorrência de delitos contra a Administração Pública e adoção das providências investigativas que entender cabíveis.

II.2.4 – DO NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE O ARQUIVAMENTO DO PA nº 26.929/2022 E A CONSOLIDAÇÃO DO 14º TERMO ADITIVO CONTRATUAL

A análise dos elementos probatórios reunidos por esta Comissão revela que o arquivamento do Processo Administrativo nº 26.929/2022 não constitui fato isolado dentro da sequência de eventos investigados. Ao contrário, quando examinado em conjunto com a instauração do Processo Administrativo nº 86.707/2023 e com a posterior celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998, o ato praticado pelo então Coordenador Jurídico da AGERSA passa a assumir relevância decisiva para a compreensão da dinâmica administrativa que culminou na solução contratual posteriormente adotada.

Conforme amplamente demonstrado ao longo deste relatório, o Processo Administrativo nº 26.929/2022 foi instaurado para análise do estudo técnico elaborado pela empresa Houer, contendo avaliação econômico-financeira da concessão, projeções regulatórias e cenários de equalização contratual formalmente submetidos à apreciação da AGERSA e do Poder Concedente. Todavia, apesar da relevância da matéria examinada e da existência de encaminhamentos administrativos já realizados no âmbito da própria AGERSA e do



Município, o procedimento não recebeu conclusão técnica definitiva nem deliberação institucional formal acerca das alternativas propostas.

Ao invés disso, foi posteriormente arquivado por ato unilateral praticado por Braulyo Lima Daver e Sousa, circunstância que esta Comissão já reconheceu como juridicamente questionável sob os aspectos da competência e da motivação administrativa.

A relevância desse arquivamento torna-se ainda mais evidente quando analisado o fundamento utilizado para justificar o encerramento do procedimento. Conforme consta dos autos, o arquivamento foi determinado sob a alegação de que o objeto discutido no Processo nº 26.929/2022 já teria sido solucionado mediante acordo celebrado entre o Município e a concessionária, circunstância que teria resultado na formalização do 14º Termo Aditivo Contratual. Em outras palavras, o próprio ato de arquivamento estabelece conexão direta entre o encerramento do processo originário e a solução posteriormente implementada por intermédio de novo procedimento administrativo.

A cronologia dos fatos reforça essa percepção. Em 15 de dezembro de 2023 foi instaurado o Processo Administrativo nº 86.707/2023. Apenas sete dias depois, em 22 de dezembro de 2023, foi publicado o extrato do 14º Termo Aditivo no Diário Oficial do Município. Já em 27 de fevereiro de 2024, o Processo Administrativo nº 26.929/2022 foi formalmente arquivado. Embora o arquivamento tenha ocorrido posteriormente à formalização do aditivo, os elementos analisados demonstram que o procedimento originário foi progressivamente esvaziado à medida que a discussão contratual migrou para novo fluxo administrativo.

Sob perspectiva lógico-administrativa, o encerramento do Processo nº 26.929/2022 produziu efeito institucional concreto: retirou do ambiente decisório o procedimento que continha o estudo Houer, os cenários de equalização originalmente apresentados pela AGERSA e as alternativas anteriormente submetidas ao Poder Concedente. A partir desse momento, a discussão contratual deixou de ser conduzida no âmbito do procedimento originário e passou a ser desenvolvida exclusivamente por intermédio do Processo nº 86.707/2023.

A dinâmica procedimental identificada pela Comissão pode ser visualizada de forma sintética na representação gráfica abaixo, a qual evidencia a sucessão dos atos administrativos e a correlação temporal existente entre o esvaziamento do Processo Administrativo



**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170

nº 26.929/2022 e a consolidação do 14º Termo Aditivo Contratual por intermédio do Processo Administrativo nº 86.707/2023.



**PREFEITURA DE
CACHOEIRO**

CACHOEIRO CIDADE DIGITAL

Processo: 26929/2022 - MEMOAD 7997/2022

Fase Atual: Dar Providência - Memorando

Ação Realizada: Dado Providência

Próxima Fase: Dar Providência - Memorando

De: AGERSA - COORDENADOR JURIDICO

Para: AGERSA - GERÊNCIA DE CONTABILIDADE REGULATÓRIA

Diante da pactuação do 14 Termo Aditivo através de acordo entabulado entre o Município e a Concessionária, encaminho o presente processo para arquivo junto a contabilidade regulatória.

Atenciosamente

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 27 de fevereiro de 2024.

BRAULYO LIMA DAVER E SOUSA
COORDENADOR JURIDICO - Mat.

Tramitado por, BRAULYO LIMA DAVER E SOUSA, Mat.

A representação gráfica evidencia que o arquivamento não ocorreu em contexto de encerramento natural da discussão regulatória, mas em momento no qual a solução contratual já havia sido deslocada para procedimento diverso. Esse aspecto assume especial relevância porque demonstra que o Processo nº 26.929/2022 não foi encerrado em razão de conclusão técnica acerca de seu mérito, mas em decorrência da adoção de caminho administrativo alternativo para formalização do ajuste contratual.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



Naturalmente, não se afirma que Braulyo Lima Daver e Sousa tenha sido o único responsável pela celebração do 14º Termo Aditivo. Entretanto, os elementos probatórios reunidos pela Comissão permitem concluir que o arquivamento promovido por ele constituiu etapa relevante para o esvaziamento do procedimento originário e para a consolidação do novo fluxo administrativo que culminou na celebração do aditivo.

Nessa esteira, caso o Processo nº 26.929/2022 tivesse recebido tramitação regular, conclusão técnica fundamentada e deliberação institucional adequada, a Administração estaria obrigada a enfrentar formalmente as premissas e conclusões constantes do estudo Houer antes da adoção da solução contratual posteriormente implementada.

Dessa forma, esta Comissão conclui pela existência de nexo de causalidade entre o arquivamento irregular do Processo Administrativo nº 26.929/2022 e a consolidação do 14º Termo Aditivo por intermédio do Processo Administrativo nº 86.707/2023. Embora não se trate de causa exclusiva, o arquivamento revelou-se fator relevante para a retirada do processo originário do ambiente decisório e para a viabilização administrativa da solução contratual posteriormente adotada, circunstância que confere especial relevância à atuação de Braulyo Lima Daver e Sousa no contexto dos fatos investigados.

II.3 – DO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 86.707/2023 E DO 14º TERMO ADITIVO CONTRATUAL (Evento 5.2)

O Processo Administrativo nº 86.707/2023 foi instaurado no âmbito do Município de Cachoeiro de Itapemirim com a finalidade declarada de promover a averiguação do equilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão nº 029/1998, firmado entre o Município e a concessionária BRK Ambiental Cachoeiro de Itapemirim S.A., tendo por objeto a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Conforme se verifica dos documentos constantes dos autos, o procedimento foi formalmente instaurado em 15 de dezembro de 2023, passando a concentrar as tratativas administrativas relacionadas à revisão das condições econômico-financeiras da concessão e à formalização de novos parâmetros contratuais destinados à composição dos interesses do Poder Concedente, da concessionária e da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim – AGERSA.



Os documentos inseridos no processo registram a participação direta do Município de Cachoeiro de Itapemirim, da concessionária BRK Ambiental e da AGERSA, representada por seu Diretor-Presidente, Sr. Vanderley Teodoro de Souza, na construção da proposta que viria a resultar na celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998.

A documentação demonstra que o procedimento foi estruturado em torno da discussão de novos elementos econômicos e regulatórios relacionados ao contrato de concessão, incluindo a incorporação de investimentos adicionais à concessão, a redefinição de parâmetros de equilíbrio econômico-financeiro e a construção de solução consensual voltada à composição de pleitos existentes entre o Poder Concedente e a concessionária.

Ao final da tramitação, o Processo Administrativo nº 86.707/2023 culminou na formalização do 14º Termo Aditivo Contratual, instrumento por meio do qual Município, concessionária e AGERSA estabeleceram novo reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, calculado até 31 de dezembro de 2022, considerando a Taxa Interna de Retorno (TIR) da concessão. O termo aditivo consignou, dentre outras disposições, a aplicação de acréscimo tarifário correspondente a 4% (quatro por cento), a ser somado ao reajuste ordinário anual previsto para o exercício de 2024.

O instrumento aditivo também registrou a quitação integral dos pleitos formulados pela concessionária no âmbito do Processo Administrativo nº 86.707/2023, consignando que não haveria mais reivindicações pendentes relacionadas aos pedidos discutidos naquele procedimento. Além disso, as partes reconheceram a regularidade dos atos até então praticados no contexto das revisões contratuais realizadas, conferindo quitação recíproca quanto às obrigações, metas e indicadores do contrato de concessão.

Consta ainda do 14º Termo Aditivo a previsão de realização de investimentos (CAPEX) no montante de R\$ 122.760.000,00 (cento e vinte e dois milhões, setecentos e sessenta mil reais), a serem executados pela concessionária conforme plano de investimentos incorporado ao ajuste contratual, prevendo-se, inclusive, mecanismos de atualização monetária, reequilíbrio de investimentos adicionais e prestação periódica de informações à AGERSA e ao Município.



Verifica-se, portanto, que o Processo Administrativo nº 86.707/2023 constituiu o procedimento administrativo que serviu de fundamento para a celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998, assinado por Victor da Silva Coelho, Thiago Bringer, Vanderley Teodoro de Souza e representantes da BRK Ambiental, consolidando novo arranjo regulatório, econômico e financeiro para a concessão dos serviços públicos de água e esgoto no Município de Cachoeiro de Itapemirim. A análise da regularidade dos atos praticados, das premissas adotadas, da tramitação procedimental observada e da compatibilidade dessa solução com os estudos anteriormente produzidos será objeto dos tópicos subsequentes deste Relatório Final.

II.3.1 – DAS IRREGULARIDADES RELACIONADAS À ATUAÇÃO DE THIAGO BRINGER NO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 86.707/2023

A instrução probatória realizada por esta Comissão revelou que o Processo Administrativo nº 86.707/2023, responsável pela formalização do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998, foi marcado pela atuação destacada de determinados agentes públicos em etapas decisivas da construção, desenvolvimento e validação da solução contratual posteriormente implementada. Dentre eles, assume especial relevância a participação do Sr. Thiago Bringer, cuja atuação funcional foi identificada em momentos sucessivos e estratégicos do procedimento administrativo que culminou na celebração do referido ajuste contratual.

Os elementos documentais reunidos ao longo da investigação indicam que a participação de Thiago Bringer extrapolou a prática de atos administrativos isolados, projetando-se sobre diferentes fases do processo decisório responsável pela consolidação do novo arranjo contratual. Em razão da relevância de sua atuação para a formação da vontade administrativa que resultou na celebração do 14º Termo Aditivo, passa esta Comissão a examinar, de forma individualizada, os atos por ele praticados, especialmente sob a perspectiva da centralização decisória, da segregação de funções e dos reflexos dessas circunstâncias sobre a regularidade do procedimento administrativo investigado.

II.3.1.1 Da Centralização Decisória no PA nº 86.707/2023

A análise dos elementos probatórios reunidos por esta Comissão revela que o Processo Administrativo nº 86.707/2023 não se desenvolveu a partir de atuação institucional pul



verizada entre os diversos órgãos e agentes envolvidos na matéria. Ao contrário, os documentos constantes dos autos evidenciam protagonismo decisório exercido pelo Sr. Thiago Bringer ao longo das etapas mais relevantes do procedimento que culminou na celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998.

Com base nos elementos verificado nos autos, a atuação de Thiago Bringer não se limitou à prática de ato isolado ou manifestação pontual. Sua participação esteve presente desde os momentos iniciais de construção do novo fluxo procedimental, figurando como agente diretamente envolvido na instauração do Processo Administrativo nº 86.707/2023 e na definição dos elementos que passariam a compor a nova proposta de reequilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Nesse contexto, assume especial relevância o fato de que a instauração do referido processo ocorreu mediante provocação administrativa que incluiu, dentre os elementos centrais da discussão, a antecipação de receita ao Município no montante de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), valor posteriormente incorporado à solução contratual formalizada pelas partes. Trata-se de aspecto que evidencia participação ativa na própria construção das premissas que passariam a orientar o novo procedimento administrativo.

A relevância da atuação de Thiago Bringer torna-se ainda mais evidente quando se observa que sua participação não se encerrou na fase inicial de formulação da proposta. Os documentos analisados pela Comissão demonstram que o mesmo agente público voltou a atuar em momento posterior, já no exercício das atribuições de Procurador-Geral do Município, emitindo manifestação jurídica favorável à formalização do 14º Termo Aditivo e à adoção da solução contratual construída no âmbito do Processo Administrativo nº 86.707/2023.

Sob a perspectiva da governança administrativa, a situação assume especial importância porque o mesmo agente participou simultaneamente de momentos distintos e sucessivos do processo decisório. De um lado, atuou na estruturação da solução administrativa posteriormente adotada. De outro, participou da etapa destinada à validação jurídica do próprio procedimento, conferindo respaldo legal à medida cuja construção havia integrado anteriormente.



A Comissão não ignora que a participação de agentes públicos em diferentes fases de determinado procedimento administrativo pode decorrer da própria estrutura organizacional da Administração. Todavia, no caso concreto, a intensidade da atuação identificada nos autos revela concentração decisória incomum em torno de um único agente, especialmente quando consideradas a relevância econômica do ajuste celebrado, a complexidade da matéria regulatória envolvida e a velocidade com que o procedimento foi conduzido.

A centralidade da atuação de Thiago Bringer no Processo Administrativo nº 86.707/2023 não constitui elemento meramente circunstancial. Ao contrário, representa aspecto relevante para a compreensão da formação da vontade administrativa que culminou na celebração do 14º Termo Aditivo, uma vez que sua participação se verifica tanto na fase de construção das premissas do novo procedimento quanto na etapa de validação jurídica da solução posteriormente implementada.

Tal circunstância assume especial relevância para os fins deste Relatório Final porque evidencia que a consolidação do novo fluxo administrativo não resultou exclusivamente de manifestações técnicas independentes produzidas por diferentes órgãos da Administração, mas também da atuação convergente de agente que participou de momentos decisivos da formulação e da legitimação jurídica da medida adotada. Os reflexos dessa concentração funcional sobre a regularidade do procedimento serão examinados especificamente no tópico subsequente, dedicado à análise da violação ao princípio da segregação de funções.

II.3.1.2 – Da Violação ao Princípio da Segregação de Funções

Dentre as irregularidades identificadas por esta Comissão no âmbito do Processo Administrativo nº 86.707/2023, merece especial destaque a concentração de funções decisórias, propositivas e fiscalizatórias em torno da atuação do Sr. Thiago Bringer, circunstância que demanda análise à luz do princípio da segregação de funções, reconhecido como mecanismo essencial de governança pública, controle interno e preservação da imparcialidade administrativa.

Embora a Constituição Federal não utilize expressamente a expressão “segregação de funções”, o instituto decorre diretamente dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência previstos no art. 37, caput, da Constituição da República. A lógica



subjacente ao modelo constitucional de Administração Pública pressupõe que a formulação de determinada solução administrativa, sua análise jurídica e sua posterior validação institucional sejam exercidas por instâncias funcionalmente independentes, precisamente para evitar autovalidação decisória, conflitos de interesse e comprometimento da objetividade administrativa.

No âmbito dos sistemas modernos de governança pública, a segregação de funções constitui mecanismo destinado a impedir que o mesmo agente participe simultaneamente da formulação da proposta administrativa e de sua posterior validação jurídica ou institucional. A finalidade dessa separação funcional é assegurar que cada etapa do processo decisório seja submetida a controle efetivo e independente, permitindo que a análise jurídica exerça papel crítico e fiscalizador sobre a solução construída pela Administração.

Os elementos colhidos por esta Comissão revelam, contudo, dinâmica procedimental diversa daquela esperada sob a perspectiva da boa governança administrativa. Consta dos autos que Thiago Bringer, à época exercendo cumulativamente funções estratégicas na estrutura municipal, participou diretamente da instauração do Processo Administrativo nº 86.707/2023, requerendo a inclusão da antecipação da outorga no valor de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) como elemento integrante da nova modelagem contratual submetida à apreciação da Administração.

Tal circunstância assume especial relevância porque a antecipação da outorga não constituiu aspecto periférico do procedimento. Ao contrário, tratava-se de um dos elementos centrais da solução posteriormente formalizada no 14º Termo Aditivo, integrando o conjunto de medidas que passaram a fundamentar o novo arranjo econômico-financeiro construído no âmbito do Processo nº 86.707/2023. Em outras palavras, Thiago Bringer participou diretamente da introdução formal de uma das premissas estruturantes do procedimento administrativo que viria a resultar na celebração do aditivo contratual.

Entretanto, sua atuação não se encerrou na fase de construção da proposta administrativa. Os documentos analisados pela Comissão indicam que, posteriormente, o parecer jurídico favorável à assinatura do novo termo aditivo foi elaborado pelo próprio Thiago Bringer, já na condição de Procurador-Geral do Município. Assim, o mesmo agente que participou da construção da solução administrativa passou também a exercer a função institucional destinada à análise de sua juridicidade e conveniência sob a ótica da Procuradoria Municipal.



A sequência dos fatos pode ser visualizada de forma objetiva na representação gráfica abaixo, que demonstra a atuação sucessiva de Thiago Bringer em distintas etapas do Processo Administrativo nº 86.707/2023, desde a introdução de elementos centrais da modelagem contratual até a emissão de parecer jurídico favorável à sua formalização.

1 81 : 20 3 100- 0440

CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM/ES, 10 DE NOVEMBRO DE 2023.

Assunto: RELATÓRIO DETALHADO DE DISTRIBUIÇÃO DE MÍDIA
REALIZADO NO ANO DE 2023 E APRESENTAÇÃO DE PROGRAMAÇÃO PARA
OS MESES DE NOVEMBRO E DEZEMBRO DE 2023

**À AGÊNCIA MUNICIPAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS
DELEGADOS DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - AGERSA**

Senhor Diretor-Presidente,

Considerando que essa Agência Reguladora atua na fiscalização do contrato de concessão de serviços públicos de água e esgoto e seus desdobramentos econômico-financeiro;

Considerando que AGERSA pauta suas ações legais e jurisdicionais de sua competência, instadas na legislação federais, estaduais, municipais, esta última atualizada pela lei 7.863/2020, e

Considerando que está em curso procedimento de revisão/reequilíbrio contratual requerido pela CONCESSIONÁRIA BRK ao Município de Cachoeiro de Itapemirim, solicitamos que seja incluído a antecipação de outorga devida pela mesma, no montante de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais).

Atenciosamente,

THIAGO BRINGER
Secretário Municipal de Governo e Planejamento Estratégico

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



Processo: 86707/2023 - SOLDIV 1189/2023

Fase Atual: DAR PROVIDÊNCIA

Ação Realizada: Seguir

Próxima Fase: DAR PROVIDÊNCIA

De: PGM - GABINETE DO PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO

Para: SEMGOV - GABINETE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO

PARECER JURÍDICO

I - RELATÓRIO

Trata o presente de análise referente ao 14º termo aditivo ao contrato de concessão n.º 29/1998, celebrado entre o Município de Cachoeiro de Itapemirim e a concessionária BRK Ambiental para o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e reajustes tarifários.

Os autos foram instruídos com um ofício do titular da Secretaria Municipal de Governo e Planejamento Estratégico (SEMGOV) destinado à Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim - AGERSA sobre a antecipação de outorga devida pela concessionária.

Ato contínuo, o Diretor Presidente da AGERSA encaminhou os autos para a análise do setor técnico, que emitiu a Nota Técnica n.º 03/2023, concluindo que "(...) seria necessário um reajuste da ordem de 4,00% (quatro por cento) a ser acrescida na tarifa do ano de 2023".

Por fim, os autos foram encaminhados para esta Procuradoria-Geral do Município (PGM) para a devida análise.

Destaque-se que por se tratar de contrato referente à concessão de serviços públicos, a AGERSA já se manifestou a respeito do direito ao reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, razão pela qual a PGM se limitará a analisar a minuta do 14º termo aditivo.

É o breve relatório. Passamos ao opinamento.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Segundo prevê o inciso V artigo 3º da Lei Municipal n.º 7.129/2014, compete à Procuradoria-Geral do Município examinar e aprovar previamente as minutas dos editais de licitação, contratos, acordos, convênios, ajustes e quaisquer outros instrumentos em que haja um acordo de vontades para formação de vínculo obrigacional, oneroso ou não, qualquer que seja a denominação dada, celebrados por quaisquer órgãos ou entidades integrantes da Administração Direta do Município de Cachoeiro de Itapemirim, inclusive seus aditamentos.



Autenticar documento em <https://processos.cachoeiro.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 31000000390034000000030003700040034005400, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei
14.063/2000.

fls. 24



Câmara Municipal

de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170



PREFEITURA DE
CACHOEIRO

CACHOEIRO CIDADE DIGITAL

A minuta do 14º termo aditivo em análise é juntada em anexo a este parecer, ressaltando-se que ela foi confeccionada conforme as normas vigentes.

III - CONCLUSÃO

*Diante do exposto, considerando os elementos dos autos, esta Procuradoria-Geral do Município **OPINA** favoravelmente, desde que atendidas as recomendações expostas neste parecer.*

É o parecer.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 19 de dezembro de 2023.

THIAGO BRINGER
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO - Mat. 70636103

Tramitado por, ELIEZER NEGRI LIMA, Mat. 070392702

A representação gráfica evidencia que a manifestação jurídica produzida pela Procuradoria-Geral deixou de atuar como instância efetivamente independente de controle da solução administrativa construída ao longo do procedimento. Em termos práticos, observa-se que o mesmo agente público participou da formulação da medida e, posteriormente, da emissão do parecer destinado a conferir suporte jurídico à sua implementação.

Sob a perspectiva da integridade institucional do processo decisório, essa concentração funcional revela situação incompatível com os princípios que regem a Administração Pública. A independência da função consultiva jurídica existe precisamente para assegurar que propostas administrativas sejam submetidas a controle técnico imparcial, capaz de confirmar sua legalidade ou apontar eventuais incompatibilidades jurídicas. Quando a construção da solução e sua validação jurídica convergem para o mesmo agente, reduz-se substancialmente a efetividade desse mecanismo de controle.

Não se trata de mera irregularidade formal ou de simples questão organizacional interna. A segregação de funções representa garantia objetiva de imparcialidade administrativa e de confiabilidade do processo decisório.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



Sua inobservância assuma gravidade ainda maior quando verificada em procedimento que resultou na celebração de termo aditivo de elevado impacto econômico, envolvendo reajuste tarifário extraordinário, previsão de investimentos superiores a R\$ 122 milhões e antecipação de receita ao Município no valor de R\$ 15 milhões.

Diante desse contexto, esta Comissão conclui que os elementos probatórios produzidos revelam violação relevante ao princípio da segregação de funções no âmbito do Processo Administrativo nº 86.707/2023, circunstância que compromete a independência dos mecanismos de controle interno da Administração e reforça os indícios de irregularidade que permeiam a formação do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998.

II.3.1.3 – Dos Reflexos da Ausência de Segregação de Funções sobre a Validade do 14º Termo Aditivo

A violação ao princípio da segregação de funções identificada no âmbito do Processo Administrativo nº 86.707/2023 não se esgota em questão meramente organizacional ou relacionada à estrutura interna da Administração Pública. Trata-se de circunstância que projeta efeitos diretos sobre a legitimidade do processo decisório e, consequentemente, sobre a validade dos atos administrativos dele decorrentes, especialmente quando se está diante de ajuste contratual de elevada relevância econômica, regulatória e financeira.

O ordenamento jurídico brasileiro adota como premissa fundamental a necessidade de que a atuação administrativa seja desenvolvida em conformidade com os princípios previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal. Tais princípios não se destinam apenas ao controle do resultado final produzido pela Administração, mas também ao controle da forma pela qual esse resultado é construído. A legitimidade do ato administrativo decorre não apenas de seu conteúdo material, mas igualmente da regularidade do procedimento que o antecede.

Nesse contexto, a segregação de funções representa garantia institucional destinada a assegurar que decisões administrativas sejam submetidas a mecanismos efetivos de revisão, controle e fiscalização interna. A existência de instâncias independentes de análise jurídica não constitui formalidade burocrática, mas instrumento essencial para conferir confiabilidade ao processo decisório e reduzir riscos de direcionamento, parcialidade ou autovalidação administrativa.



À luz do demonstrado nos tópicos anteriores, a atuação de Thiago Bringer projetou-se sobre momentos sucessivos e estratégicos do Processo Administrativo nº 86.707/2023. O mesmo agente participou da estruturação de elementos centrais da solução posteriormente adotada e, em momento subsequente, atuou na validação jurídica do procedimento, emitindo manifestação favorável à celebração do 14º Termo Aditivo. Tal circunstância compromete a independência funcional que deveria caracterizar a atuação da Procuradoria Municipal no exercício de sua função consultiva.

A consequência jurídica dessa concentração funcional não reside apenas na existência de irregularidade procedimental abstrata. O problema central consiste no enfraquecimento dos mecanismos internos de controle destinados justamente a verificar a compatibilidade da solução adotada com a legislação aplicável, com os princípios da Administração Pública e com os elementos técnicos constantes dos autos. Em vez de atuar como instância independente de revisão, a função consultiva jurídica passou a integrar o próprio fluxo de construção da medida posteriormente implementada.

Essa circunstância assume especial relevância quando analisada em conjunto com outros elementos já identificados por esta Comissão, tais como a tramitação extremamente acelerada do Processo Administrativo nº 86.707/2023, o arquivamento do Processo Administrativo nº 26.929/2022, a alteração substancial das premissas anteriormente discutidas no âmbito do estudo elaborado pela Houer e a adoção de solução contratual que culminou na concessão de reajuste tarifário extraordinário de 4%, associado à previsão de investimentos e à antecipação de receita ao Município.

A conjugação desses fatores evidencia que a ausência de segregação de funções não constituiu episódio isolado dentro do procedimento administrativo. Ao contrário, inseriu-se em contexto mais amplo de fragilização dos mecanismos institucionais de controle que deveriam assegurar análise crítica, independente e tecnicamente fundamentada da solução contratual submetida à apreciação da Administração Pública.

Sob essa perspectiva, a ausência de independência entre as etapas de formulação e validação jurídica da solução contratual representa vício procedimental de elevada relevância, capaz de comprometer a higidez do processo decisório e de reforçar os indícios de irregularidade que permeiam a formação do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998.



Diante desse contexto, esta Comissão conclui que a violação ao princípio da segregação de funções identificada no âmbito do Processo Administrativo nº 86.707/2023 constitui fator relevante para a análise da validade do 14º Termo Aditivo, na medida em que compromete a independência dos mecanismos internos de controle, enfraquece a confiabilidade do procedimento administrativo e contribui para o quadro geral de irregularidades apurado ao longo da presente investigação.

II.3.1.4 – Do Regime de Responsabilidade

A) Da responsabilidade administrativa

No caso em análise, os elementos colhidos pela Comissão revelam indícios consistentes de atuação incompatível com os deveres funcionais inerentes aos cargos ocupados por Thiago Bringer ao longo da tramitação do Processo Administrativo nº 86.707/2023. A participação simultânea em diferentes etapas do procedimento, a concentração de funções decisórias e consultivas e a ausência de segregação funcional adequada constituem circunstâncias que, em tese, podem caracterizar infração aos deveres de imparcialidade, lealdade institucional e observância da finalidade pública.

A relevância da matéria torna-se ainda maior quando se observa que a atuação examinada ocorreu em procedimento destinado à alteração das condições econômico-financeiras de contrato de concessão de serviço público essencial, envolvendo impacto direto sobre tarifas, investimentos e receitas públicas. Nesses casos, exige-se dos agentes públicos grau elevado de cautela, independência técnica e observância dos mecanismos de controle interno concebidos para assegurar a legitimidade do processo decisório.

Além dos princípios constitucionais da Administração Pública, a responsabilização administrativa também encontra fundamento no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, segundo o qual o agente público responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas quando agir com dolo ou erro grosseiro. No contexto dos fatos investigados, os elementos produzidos pela Comissão apontam para atuação consciente e deliberada em fluxo procedimental marcado por concentração decisória e fragilização dos mecanismos de controle institucional, circunstância que demanda apuração pelos órgãos competentes.



Dessa forma, esta Comissão conclui que os fatos apurados revelam indícios consistentes de responsabilização administrativa de Thiago Bringer, cabendo aos órgãos competentes avaliar a extensão das infrações funcionais eventualmente configuradas e adotar as medidas administrativas cabíveis.

B) Da responsabilidade na Esfera Cível-Administrativa (Lei de Improbidade Administrativa)

Os fatos apurados por esta Comissão demandam análise sob a perspectiva da responsabilidade cível-administrativa prevista na Lei nº 8.429/1992, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 e a interpretação conferida pelo Supremo Tribunal Federal ao Tema 1.199 da Repercussão Geral.

Com base no demonstrado nos tópicos anteriores, os elementos probatórios produzidos pela Comissão indicam que Thiago Bringer participou de momentos sucessivos e decisivos da construção do procedimento que culminou na celebração do 14º Termo Aditivo. Sua atuação envolveu a instauração do novo fluxo administrativo, a introdução de elementos centrais da modelagem posteriormente adotada, a emissão de parecer jurídico favorável à formalização do ajuste e a validação institucional da solução contratual implementada, que gerou notório dano ao erário ao Município de Cachoeiro de Itapemirim.

A análise integrada desses elementos afasta, em tese, a hipótese de mero equívoco técnico ou erro administrativo isolado. Ao contrário, os fatos apurados revelam indícios consistentes de atuação consciente e deliberada em procedimento marcado pela concentração decisória, pela ausência de segregação de funções e pela validação sucessiva de um mesmo entendimento jurídico, circunstâncias amplamente examinadas ao longo deste relatório.

Sob essa perspectiva, mostra-se possível o enquadramento da conduta nos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, especialmente em razão do potencial dado ao erário e violação aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e lealdade às instituições públicas. A eventual utilização da estrutura administrativa para construção e validação de solução contratual sem observância dos mecanismos institucionais de controle constitui circunstância juridicamente relevante para fins de improbidade administrativa, desde que demonstrado o dolo exigido pela legislação vigente.



Portanto, os elementos probatórios reunidos revelam indícios suficientemente relevantes para justificar o encaminhamento dos autos ao Ministério Público, a fim de que seja promovida análise aprofundada quanto à eventual configuração de ato de improbidade administrativa decorrente da atuação de Thiago Bringer no Processo Administrativo nº 86.707/2023.

C) Da responsabilidade perante os Órgãos de Controle Externo

A atuação de Thiago Bringer também demanda análise sob a ótica do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, especialmente em razão dos reflexos financeiros, patrimoniais e regulatórios decorrentes do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998.

Nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, compete aos Tribunais de Contas fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência dos atos praticados pela Administração Pública, abrangendo não apenas a execução de despesas públicas, mas também a regularidade dos procedimentos que resultem em impacto patrimonial para o ente público ou para os usuários dos serviços públicos concedidos.

Os elementos apurados por esta Comissão revelam que Thiago Bringer exerceu participação relevante na formação do procedimento administrativo que culminou na concessão de reajuste tarifário extraordinário de 4%, na formalização de investimentos contratuais superiores a R\$ 122 milhões e na incorporação da antecipação de receita ao Município no valor de R\$ 15 milhões. Trata-se de medidas dotadas de expressiva repercussão financeira, justificando o controle especializado pelos órgãos competentes.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas é firme no sentido de que agentes públicos podem ser responsabilizados quando contribuem para a prática de atos administrativos incompatíveis com os princípios da legalidade, economicidade, eficiência e boa governança pública. A responsabilização não exige necessariamente a condição de ordenador de despesa, sendo suficiente a participação relevante na cadeia decisória que resultou na produção do ato questionado.

Nesse contexto, os fatos apurados justificam o encaminhamento do presente relatório ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo para apuração, sob sua esfera constitucional de competência, da regularidade dos atos praticados no âmbito do Processo Administrativo nº 86.707/2023 e da eventual responsabilidade dos agentes públicos que



participaram de sua formação, inclusive sob a perspectiva da governança, da segregação de funções e dos impactos financeiros produzidos pelo 14º Termo Aditivo.

D) Da potencial responsabilidade na esfera penal

Para além das repercussões administrativas, cível-administrativas e perante os órgãos de controle externo, os fatos apurados por esta Comissão apresentam potencial relevância sob a perspectiva da tutela penal da Administração Pública, especialmente em razão da posição estratégica ocupada por Thiago Bringer na formação do Processo Administrativo nº 86.707/2023 e na consolidação do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998.

Segundo demonstrado nos tópicos anteriores, os elementos probatórios reunidos indicam que Thiago Bringer participou de momentos sucessivos e decisivos da construção do procedimento administrativo que culminou na celebração do aditivo contratual. Sua atuação envolveu a instauração do novo fluxo procedimental, a introdução de elementos centrais da modelagem posteriormente adotada, a emissão de parecer jurídico favorável à solução construída e a validação institucional do ajuste celebrado.

A relevância penal dos fatos decorre justamente da possível utilização da estrutura administrativa para viabilização de resultado previamente delineado, em contexto marcado pela ausência de segregação de funções, pela validação sucessiva de um mesmo entendimento jurídico e pelo esvaziamento do controle institucional que deveria ser exercido por órgãos tecnicamente independentes. Caso confirmadas pelas autoridades competentes, tais circunstâncias podem ultrapassar o campo das irregularidades administrativas e ingressar na esfera dos ilícitos penais contra a Administração Pública.

Nesse contexto, os fatos apurados revelam elementos que justificam a análise, pelo Ministério Público, da eventual incidência do crime de prevaricação, previsto no art. 319 do Código Penal, especialmente se demonstrado que atos funcionais foram praticados ou direcionados em desconformidade com os deveres inerentes ao cargo, com a finalidade de satisfazer interesse ou objetivo diverso daquele imposto pelo ordenamento jurídico.

Os elementos reunidos também justificam a apuração da prática do crime de advocacia administrativa, previsto no art. 321 do Código Penal, que consiste em patrocinar, direta ou indiretamente, interesse privado perante a Administração Pública valendo-se da condição funcional ocupada pelo agente.



A hipótese assume especial relevância diante dos indícios de participação ativa na construção e posterior validação jurídica de solução contratual que beneficiou interesses econômicos específicos discutidos no âmbito do Processo Administrativo nº 86.707/2023. Evidentemente, a caracterização do delito exige demonstração dos elementos típicos previstos em lei, matéria cuja análise compete exclusivamente aos órgãos de persecução penal.

Além disso, a depender do aprofundamento investigativo a ser promovido pelas autoridades competentes, os fatos poderão ser examinados sob a ótica de outros delitos eventualmente relacionados ao exercício indevido da função pública, especialmente caso se confirme que mecanismos institucionais de controle foram conscientemente afastados ou enfraquecidos para viabilizar a adoção da solução contratual posteriormente implementada.

Diante desse contexto, esta Comissão conclui que os fatos relacionados à atuação de Thiago Bringer no Processo Administrativo nº 86.707/2023 apresentam potencial relevância penal e justificam a remessa integral dos autos aos órgãos de persecução competentes para análise da eventual ocorrência dos crimes de prevaricação, advocacia administrativa e de outros ilícitos que venham a ser identificados no curso das investigações.

II.3.2 – DA ATUAÇÃO DE VANDERLEY TEODORO DE SOUZA E DE SUA RESPONSABILIDADE COMO DIRETOR-PRESIDENTE DA AGERSA

A análise dos fatos apurados por esta Comissão evidencia que a atuação de Vanderley Teodoro de Souza ocupa posição singular no contexto dos acontecimentos investigados. Diferentemente dos demais agentes analisados ao longo deste relatório, Vanderley exercia, à época dos fatos, o cargo de Diretor-Presidente da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim – AGERSA, figurando como autoridade máxima da entidade reguladora responsável pela fiscalização, regulação e acompanhamento da execução do Contrato de Concessão nº 029/1998.

Tal circunstância confere especial relevância à análise de sua conduta, uma vez que a Lei Municipal nº 7.863/2020 atribui à Presidência da AGERSA papel central na condução das atividades regulatórias da autarquia, na supervisão dos procedimentos administrativos, na coordenação da atuação técnica da agência e na defesa do interesse público regulatório.



Em razão dessas atribuições institucionais, a avaliação dos fatos não deve se limitar aos atos individualmente praticados por Vanderley Teodoro de Souza, mas também considerar sua posição de direção superior dentro da estrutura administrativa da AGERSA e sua responsabilidade sobre os processos decisórios que culminaram na celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998.

Diante desse contexto, passa esta Comissão a examinar a participação de Vanderley Teodoro de Souza nos fatos investigados, especialmente sob a perspectiva de suas competências legais, de sua atuação nos procedimentos administrativos relacionados ao equilíbrio econômico-financeiro da concessão e das repercussões jurídicas decorrentes de sua condição de dirigente máximo da entidade reguladora municipal.

II.3.2.1 – Das Competências Legais do Diretor-Presidente da AGERSA

A adequada compreensão da participação de Vanderley Teodoro de Souza nos fatos investigados exige, inicialmente, o exame das atribuições legais inerentes ao cargo de Diretor-Presidente da Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim – AGERSA. Tal providência mostra-se indispensável porque a eventual responsabilização de agentes públicos não pode ser analisada apenas sob a ótica dos atos individualmente praticados, devendo considerar também o conjunto de deveres institucionais e competências legalmente atribuídas ao cargo ocupado à época dos fatos.

A Lei Municipal nº 7.863/2020, que dispõe sobre a estrutura organizacional da AGERSA, estabelece expressamente que o Diretor-Presidente constitui o principal executor das atividades da Agência Reguladora, competindo-lhe coordenar os diversos setores da autarquia, com status e prerrogativas equivalentes aos de Secretário Municipal. A legislação atribui ainda ao ocupante do cargo a representação institucional da Agência, o comando hierárquico sobre os servidores e serviços e o exercício das competências administrativas correspondentes.

Não se trata, portanto, de função meramente protocolar ou representativa. O modelo organizacional instituído pelo legislador municipal concentrou na Presidência da AGERSA a direção superior da entidade reguladora, conferindo-lhe posição de liderança institucional sobre os órgãos técnicos, administrativos e jurídicos que integram a estrutura da autarquia.



A relevância dessa posição institucional torna-se ainda mais evidente quando se observa a própria natureza jurídica da AGERSA. Como entidade reguladora responsável pela fiscalização e acompanhamento dos serviços públicos delegados, compete à Agência assegurar a observância dos princípios da legalidade, modicidade tarifária, eficiência, continuidade e equilíbrio econômico-financeiro das concessões submetidas à sua esfera de atuação. Em consequência, a Presidência da autarquia assume papel central na proteção do interesse público regulatório e na condução dos processos administrativos de maior impacto econômico e contratual.

A Lei Municipal nº 7.863/2020 evidencia igualmente a posição de superioridade hierárquica ocupada pelo Diretor-Presidente ao atribuir-lhe poderes de supervisão sobre os demais órgãos da Agência. Diversos cargos técnicos e de assessoramento previstos na estrutura organizacional da AGERSA possuem atribuições diretamente vinculadas à Presidência, seja para prestação de assessoramento, execução de diretrizes, elaboração de estudos, acompanhamento de processos ou emissão de pareceres destinados à tomada de decisões institucionais.

O próprio desenho normativo da autarquia demonstra que as manifestações técnicas, jurídicas e regulatórias produzidas pelos diversos setores destinam-se a subsidiar a atuação do Diretor-Presidente, a quem compete a coordenação superior da atividade regulatória. A legislação municipal também prevê que determinadas manifestações jurídicas e técnicas mantenham vinculação direta com a Presidência da Agência, reforçando seu papel de supervisão e controle institucional sobre os procedimentos administrativos em tramitação.

Não por outra razão, a Lei nº 7.863/2020 exige do Diretor-Presidente requisitos rigorosos para investidura no cargo, dentre os quais reputação ilibada, formação superior, experiência profissional qualificada e ausência de vínculos com empresas reguladas pela Agência. O legislador municipal reconheceu que o exercício da função demanda elevado grau de independência, imparcialidade e compromisso com a finalidade regulatória da autarquia.

A mesma legislação estabelece, inclusive, que a inobservância dos deveres e proibições inerentes ao cargo poderá ensejar a perda do mandato, sem prejuízo das responsabilidades previstas na legislação penal e na Lei de Improbidade Administrativa. Tal previsão evidencia a relevância institucional atribuída pelo ordenamento municipal ao exercício da



Presidência da AGERSA e o elevado nível de responsabilidade imposto ao ocupante da função.

Diante desse contexto normativo, mostra-se inequívoco que Vanderley Teodoro de Souza, na condição de Diretor-Presidente da AGERSA, não ocupava posição periférica nos fatos investigados. Ao contrário, exercia a mais elevada função de direção, supervisão e coordenação da entidade reguladora, circunstância que lhe conferia responsabilidade institucional direta sobre a condução dos processos regulatórios, sobre a atuação dos órgãos subordinados e sobre os procedimentos administrativos que culminaram na celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998, matéria que será examinada nos tópicos subsequentes.

II.3.2.2 – Da Participação de Vanderley Teodoro de Souza no Processo Administrativo nº 26.929/2022

A participação de Vanderley Teodoro de Souza no Processo Administrativo nº 26.929/2022 assume especial relevância para a compreensão dos fatos investigados por esta Comissão. Na condição de Diretor-Presidente da AGERSA e autoridade máxima da entidade reguladora, sua atuação não se limitou ao acompanhamento institucional do procedimento, mas envolveu manifestação expressa acerca das alternativas regulatórias extraídas do estudo técnico elaborado pela empresa Houer Consultoria.

Conforme consta dos autos, após o recebimento do estudo de reequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão nº 029/1998, Vanderley Teodoro de Souza proferiu despacho datado de 11 de maio de 2022, no qual consolidou e apresentou três cenários distintos para tratamento da questão regulatória submetida à apreciação da Agência. A manifestação representou o primeiro posicionamento institucional formal da AGERSA após a conclusão do estudo técnico especializado contratado para avaliar a situação econômico-financeira da concessão.

Os cenários apresentados refletiam alternativas concretas para equalização contratual. O primeiro previa a aplicação de desconto linear de 7,60% sobre a tarifa praticada pela concessionária, em conformidade com as conclusões técnicas apresentadas pela Houer. O segundo contemplava a realização integral dos investimentos previstos no Plano Municipal de Água e Esgoto – PMAE, estimados em aproximadamente R\$ 194 milhões.



Já o terceiro propunha solução intermediária, combinando redução tarifária de 3,55% com a execução parcial dos investimentos projetados, em montante aproximado de R\$ 132 milhões.

A relevância jurídica e regulatória dessa manifestação não decorre apenas do conteúdo das alternativas apresentadas, mas principalmente da circunstância de terem sido construídas a partir da modelagem econômico-financeira desenvolvida pela consultoria especializada contratada pela própria AGERSA. Em outras palavras, o despacho presidencial representou a exteriorização institucional das conclusões técnicas então disponíveis, constituindo documento de elevada importância para a compreensão da posição regulatória adotada pela Agência naquele momento histórico.

Também merece destaque o fato de que Vanderley, ao invés de promover o encerramento unilateral da discussão no âmbito da AGERSA, encaminhou formalmente o resultado dos estudos ao Município de Cachoeiro de Itapemirim, reconhecendo a competência do Poder Concedente para participar da definição da solução a ser adotada. Tal providência evidencia que, naquele estágio procedimental, o estudo Houer permanecia plenamente válido, útil e apto a subsidiar a tomada de decisão administrativa.

A relevância desse encaminhamento torna-se ainda mais significativa quando analisada à luz dos acontecimentos posteriores. Isso porque o Processo Administrativo nº 26.929/2022 já havia produzido resultados concretos, incluindo manifestação da Presidência da AGERSA e opção formal do então Prefeito Municipal por um dos cenários apresentados. O procedimento encontrava-se, portanto, inserido em fluxo decisório efetivo, não se tratando de estudo preliminar abandonado ou de análise técnica destituída de utilidade institucional.

Sob essa perspectiva, a atuação de Vanderley Teodoro de Souza no Processo Administrativo nº 26.929/2022 demonstra que a AGERSA possuía, desde maio de 2022, elementos técnicos suficientes para subsidiar a discussão acerca do equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Tal circunstância assume relevância fundamental para a análise dos eventos subsequentes, especialmente diante do posterior arquivamento daquele procedimento e da instauração de novo processo administrativo que culminaria na celebração do 14º Termo Aditivo em bases substancialmente distintas.



II.3.2.3 – Da Participação de Vanderley no Processo Administrativo nº 86.707/2023

A análise do Processo Administrativo nº 86.707/2023 revela que a AGERSA permaneceu desempenhando papel central na construção da solução administrativa que culminou na celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998. Embora o procedimento tenha sido formalmente instaurado no âmbito do Poder Executivo Municipal, sua consolidação dependeu da participação técnica e institucional da Agência Reguladora, cuja atuação se mostrava indispensável diante da natureza regulatória da matéria discutida.

Nesse contexto, a posição ocupada por Vanderley Teodoro de Souza assume especial relevância. Na condição de Diretor-Presidente da AGERSA, cabia-lhe exercer a coordenação superior das atividades regulatórias da autarquia, supervisionar os setores técnicos responsáveis pela análise do contrato de concessão e assegurar que qualquer solução adotada observasse os princípios da legalidade, da motivação, da modicidade tarifária e do equilíbrio econômico-financeiro contratual.

Os elementos analisados por esta Comissão evidenciam que a construção do novo fluxo administrativo resultou em significativo afastamento das premissas originalmente discutidas no âmbito do Processo Administrativo nº 26.929/2022. Enquanto o estudo Houer e os cenários formalmente apresentados pela Presidência da AGERSA estavam estruturados em torno de alternativas que contemplavam redução tarifária e ampliação de investimentos pela concessionária, o novo procedimento passou a justificar solução distinta, culminando na concessão de reajuste tarifário extraordinário positivo de 4%.

A mudança de paradigma regulatório não constitui, por si só, elemento de irregularidade. Contudo, diante da magnitude da alteração promovida, seria esperado que a AGERSA, por intermédio de sua Presidência, promovesse análise técnica aprofundada demonstrando as razões objetivas que justificariam o abandono das premissas anteriormente construídas e a adoção de modelo substancialmente diverso daquele discutido no Processo Administrativo nº 26.929/2022.

A relevância da participação de Vanderley decorre justamente de sua posição institucional dentro da estrutura da Agência. Como principal executor das atividades da AGERSA e responsável pela coordenação superior dos procedimentos regulatórios, não lhe incumbia



apenas acompanhar formalmente a tramitação do novo processo administrativo, mas também garantir que a atuação da autarquia permanecesse tecnicamente coerente, juridicamente fundamentada e alinhada às conclusões produzidas por seus próprios órgãos especializados, salvo demonstração técnica expressa em sentido contrário.

A formalização do 14º Termo Aditivo representou o ato culminante desse novo fluxo decisório. Por essa razão, a análise da atuação institucional da AGERSA e, por consequência, da atuação de seu Diretor-Presidente, não pode ser dissociada dos efeitos concretos produzidos pelo ajuste celebrado. Afinal, a Agência Reguladora não figurava como mera espectadora do procedimento, mas como entidade tecnicamente incumbida de examinar e validar aspectos centrais relacionados ao equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Dessa forma, os elementos apurados permitem concluir que Vanderley Teodoro de Souza participou de momentos relevantes tanto do Processo Administrativo nº 26.929/2022 quanto do Processo Administrativo nº 86.707/2023. Tal circunstância atribui especial importância à análise de sua conduta institucional, sobretudo porque a transição entre os dois procedimentos resultou na substituição de uma modelagem regulatória baseada em redução tarifária por solução que culminou em reajuste extraordinário positivo, alteração que constitui um dos principais objetos de investigação da presente Comissão Especial de Inquérito.

II.3.2.4 – Da Responsabilidade Institucional do Diretor-Presidente pela Atuação da AGERSA

A análise da participação de Vanderley Teodoro de Souza nos fatos investigados não pode se restringir aos atos administrativos por ele pessoalmente subscritos ao longo dos Processos Administrativos nº 26.929/2022 e nº 86.707/2023. Sua atuação deve ser examinada também sob a perspectiva da responsabilidade institucional inerente ao cargo de Diretor-Presidente da AGERSA, função que, nos termos da Lei Municipal nº 7.863/2020, ocupa o mais elevado nível hierárquico da estrutura da entidade reguladora municipal.

Conforme já demonstrado, a legislação municipal atribui ao Diretor-Presidente a condição de principal executor das atividades da Agência, conferindo-lhe competências de direção superior, coordenação administrativa, supervisão técnica e representação institucional da autarquia. Não se trata de mera função protocolar ou simbólica, mas de posição destinada



a assegurar a unidade de atuação da entidade reguladora e a observância das finalidades públicas que justificam sua existência.

A própria razão de ser das agências reguladoras pressupõe a existência de estrutura técnica independente, vocacionada à proteção do interesse público, à fiscalização dos contratos de concessão e à preservação do equilíbrio entre os interesses do Poder Concedente, da concessionária e dos usuários dos serviços públicos. Nesse modelo institucional, a Presidência da Agência assume papel central na garantia da regularidade dos processos decisórios, na supervisão dos órgãos subordinados e na coordenação das atividades regulatórias desenvolvidas pela autarquia.

Sob essa perspectiva, a responsabilidade do Diretor-Presidente não decorre apenas da prática direta de determinados atos administrativos, mas também do dever institucional de supervisionar, orientar e controlar a atuação dos diversos setores que integram a estrutura da Agência. A regularidade da atuação jurídica, técnica e regulatória da autarquia encontra-se diretamente vinculada ao exercício dessas atribuições de direção superior, especialmente em procedimentos que envolvem elevado impacto econômico e repercussão sobre a concessão de serviços públicos essenciais.

No caso em análise, os fatos apurados por esta Comissão revelam que a AGERSA participou de momentos decisivos tanto do Processo Administrativo nº 26.929/2022 quanto do Processo Administrativo nº 86.707/2023. O primeiro procedimento foi desenvolvido a partir de estudo técnico especializado contratado pela própria Agência, culminando na apresentação formal de cenários de equalização contratual encaminhados ao Poder Concedente. O segundo resultou na construção da solução administrativa que deu origem ao 14º Termo Aditivo, contando igualmente com participação institucional da entidade reguladora.

A relevância dessa circunstância reside no fato de que a AGERSA não figurou como agente periférico ou mero órgão consultivo dos procedimentos examinados. Ao contrário, sua atuação foi determinante para a formação das premissas regulatórias que subsidiaram a tomada de decisão administrativa. Consequentemente, a análise da regularidade dos atos praticados pela Agência projeta-se inevitavelmente sobre a esfera de responsabilidade institucional de seu dirigente máximo.



Especial atenção merece o fato de que o arquivamento do Processo Administrativo nº 26.929/2022, promovido pelo então Coordenador Jurídico da AGERSA, ocorreu dentro da estrutura administrativa submetida à direção superior da Presidência da autarquia. Embora a responsabilidade direta pelo ato já tenha sido examinada em capítulo próprio deste relatório, a circunstância reforça a necessidade de avaliar a atuação da direção da Agência sob a perspectiva dos deveres de supervisão e controle inerentes ao cargo ocupado por Vanderley Teodoro de Souza.

A responsabilidade institucional do Diretor-Presidente assume especial relevância justamente nesses cenários. Quanto maior a complexidade técnica da matéria e maior o impacto financeiro das decisões adotadas, mais intensa se torna a exigência de supervisão, coordenação e controle por parte da autoridade máxima da entidade reguladora. A condução de procedimentos relacionados ao equilíbrio econômico-financeiro de concessão pública não constitui atividade ordinária da Administração, mas função diretamente ligada ao núcleo essencial das atribuições da AGERSA.

Diante desse contexto, esta Comissão conclui que a posição ocupada por Vanderley Teodoro de Souza transcende a condição de simples participante dos fatos investigados. Na qualidade de Diretor-Presidente da AGERSA, exercia responsabilidade institucional direta sobre a atuação da entidade reguladora, sobre os procedimentos administrativos conduzidos em seu âmbito e sobre a observância dos princípios que regem a atividade regulatória. Tal circunstância constitui elemento relevante para a análise das responsabilidades decorrentes dos fatos apurados e para a compreensão do papel desempenhado pela Agência na formação do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998.

II.3.2.5 – Dos Reflexos da Atuação da Presidência da AGERSA sobre a Validade do 14º Termo Aditivo

A análise dos fatos apurados por esta Comissão evidencia que a participação institucional da AGERSA no Processo Administrativo nº 86.707/2023 não pode ser dissociada da atuação exercida por seu Diretor-Presidente. Em razão da posição hierárquica ocupada por Vanderley Teodoro de Souza, a regularidade dos atos praticados pela autarquia reguladora encontra-se diretamente relacionada ao exercício de suas competências de direção, supervisão e coordenação institucional.



Como demonstrado nos tópicos anteriores, a AGERSA participou ativamente tanto do Processo Administrativo nº 26.929/2022 quanto do Processo Administrativo nº 86.707/2023. No primeiro, a Agência consolidou tecnicamente os resultados do estudo Houer e formalizou cenários de equalização contratual submetidos ao Poder Concedente. No segundo, participou da construção e validação da solução administrativa que culminou na celebração do 14º Termo Aditivo. Essa dupla participação atribui especial relevância à atuação da Presidência da autarquia na transição entre os dois procedimentos.

A questão assume relevância jurídica porque a validade dos atos administrativos não depende exclusivamente da observância de requisitos formais, mas também da integridade do processo decisório que lhes dá origem. A legitimidade da atuação regulatória exige coerência institucional, fundamentação técnica adequada e respeito aos mecanismos de controle concebidos para assegurar a proteção do interesse público regulatório.

Nesse contexto, os elementos reunidos pela Comissão indicam que a transição entre o Processo Administrativo nº 26.929/2022 e o Processo Administrativo nº 86.707/2023 resultou em significativa alteração das premissas anteriormente discutidas pela própria AGERSA. O estudo Houer e os cenários formalizados pela Presidência da Agência estavam estruturados sobre bases distintas daquelas posteriormente adotadas no 14º Termo Aditivo, circunstância que demandaria enfrentamento técnico expresso e motivação institucional proporcional à relevância da mudança promovida.

A ausência de manifestação institucional robusta justificando o abandono das premissas anteriormente desenvolvidas pela Agência Reguladora fragiliza a confiabilidade do processo decisório que culminou no aditivo contratual. Não se trata de afirmar que a Administração estivesse juridicamente vinculada às conclusões do estudo Houer, mas sim de reconhecer que a adoção de solução substancialmente diversa exigia fundamentação técnica e regulatória compatível com a magnitude da alteração promovida.

Sob essa perspectiva, a atuação da Presidência da AGERSA assume relevância direta para a aferição da validade do 14º Termo Aditivo. A autoridade responsável pela direção superior da entidade reguladora possuía o dever institucional de assegurar que a atuação da Agência permanecesse tecnicamente coerente, juridicamente motivada e compatível com os princípios que regem a atividade regulatória. A eventual inobservância desses deveres repercute sobre a legitimidade do próprio procedimento administrativo que deu origem ao ajuste contratual.



Diante desse contexto, esta Comissão conclui que os fatos relacionados à atuação institucional da AGERSA e de sua Presidência constituem elemento relevante para a análise da validade do 14º Termo Aditivo, reforçando os indícios de fragilidade procedimental já identificados ao longo da presente investigação.

II.3.2.6 – Do Regime de Responsabilidade

Os elementos probatórios produzidos ao longo da instrução demonstram que a atuação de Vanderley Teodoro de Souza deve ser examinada não apenas sob a perspectiva de atos individualmente praticados, mas também em razão de sua condição de Diretor-Presidente da AGERSA, autoridade máxima da entidade reguladora municipal e responsável pela direção superior dos procedimentos relacionados ao equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Em razão da posição institucional ocupada e da relevância dos fatos apurados, mostra-se necessária a análise das possíveis repercussões jurídicas decorrentes de sua atuação, especialmente nas esferas cível-administrativa, administrativa, perante os órgãos de controle externo e penal.

A) Da Responsabilização por Improbidade Administrativa

A Lei nº 8.429/1992, com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, passou a exigir a demonstração de dolo para a configuração dos atos de improbidade administrativa, entendimento posteriormente consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.199 da Repercussão Geral.

No caso em exame, a análise não recai sobre mera divergência técnica ou desacerto administrativo. Os fatos apurados indicam, em tese, atuação institucional voltada à consolidação de procedimento administrativo que resultou na substituição das premissas anteriormente desenvolvidas pela própria Agência Reguladora, sem que se identifique motivação técnica proporcional à relevância da alteração promovida.

A condição de Diretor-Presidente da AGERSA conferia a Vanderley Teodoro de Souza deveres específicos de supervisão, coordenação e proteção do interesse público regulatório. A eventual utilização dessa posição funcional para viabilizar ou cancelar procedi



mento incompatível com os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e lealdade institucional pode caracterizar, em tese, hipótese de enquadramento no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, matéria cuja apuração definitiva compete ao Ministério Público e ao Poder Judiciário.

Diante dos indícios produzidos, esta Comissão entende ser juridicamente recomendável o encaminhamento dos autos ao Ministério Público para análise da eventual configuração de ato de improbidade administrativa.

B) Da Responsabilização perante o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Os fatos apurados também apresentam relevância sob a ótica do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, compete às Cortes de Contas fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência dos atos praticados pela Administração Pública.

A participação institucional da AGERSA na construção do 14º Termo Aditivo, associada aos potenciais reflexos financeiros decorrentes do reajuste tarifário extraordinário, da antecipação de receita ao Município e dos investimentos previstos no novo arranjo contratual, justifica a atuação dos órgãos de controle externo.

A condição de Diretor-Presidente da Agência Reguladora torna Vanderley Teodoro de Souza agente diretamente relacionado à formação dos atos administrativos submetidos à fiscalização do Tribunal de Contas, razão pela qual esta Comissão recomenda o encaminhamento integral dos autos ao TCEES para análise das responsabilidades eventualmente configuradas no âmbito de sua competência constitucional.

C) Da Responsabilização Administrativa

A responsabilidade administrativa decorre da sujeição dos agentes públicos aos deveres funcionais inerentes aos cargos por eles ocupados. No caso de Vanderley Teodoro de Souza, tais deveres assumem especial intensidade em razão da posição de direção superior exercida na estrutura da AGERSA.



A Lei Municipal nº 7.863/2020 atribui ao Diretor-Presidente competências de coordenação, supervisão e controle da atividade regulatória. A eventual inobservância desses deveres institucionais, especialmente em procedimentos de elevada repercussão econômica e regulatória, pode caracterizar infrações funcionais aptas a ensejar responsabilização administrativa pelos órgãos competentes.

Além disso, a incidência do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB impõe a responsabilização do agente público quando demonstrados dolo ou erro grosseiro no exercício da função pública. Os elementos apurados pela Comissão justificam a submissão da matéria às instâncias administrativas competentes para avaliação da eventual configuração dessas hipóteses.

D) Da Responsabilização Penal

Os fatos apurados por esta Comissão também apresentam potencial relevância penal, especialmente quando analisados à luz da posição institucional ocupada por Vanderley Teodoro de Souza na estrutura da AGERSA e de sua participação nos procedimentos que culminaram na celebração do 14º Termo Aditivo.

Caso as autoridades competentes concluam que atos administrativos foram conscientemente praticados ou direcionados para viabilizar solução contratual previamente definida, em desconformidade com os deveres funcionais inerentes ao cargo, poderá ser examinada a eventual incidência do crime de prevaricação, previsto no art. 319 do Código Penal.

Da mesma forma, a depender do aprofundamento investigativo promovido pelos órgãos de persecução penal, os fatos poderão ser analisados sob a ótica do crime de advocacia administrativa, previsto no art. 321 do Código Penal, especialmente se demonstrado eventual patrocínio de interesses privados perante a Administração Pública mediante utilização da posição funcional ocupada.

II.3.3 – DOS RELATOS DE PRESSÃO INSTITUCIONAL PARA ELABORAÇÃO DA NOTA TÉCNICA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 86.707/2023



Dentre os elementos probatórios produzidos no curso da presente investigação, assumem especial relevância os fatos relatados pelo Sr. Yuri Gagárin Sabino, Analista Econômico da AGERSA à época dos acontecimentos investigados. Seu depoimento trouxe informações diretamente relacionadas ao ambiente interno de elaboração da nota técnica utilizada para subsidiar o Processo Administrativo nº 86.707/2023 e, consequentemente, a celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998.

Segundo declarado perante esta Comissão, Yuri Gagárin relatou ter sofrido pressão para subscrever a nota técnica que passou a fundamentar a solução administrativa posteriormente adotada. De acordo com suas declarações, a assinatura do documento teria sido exigida mesmo diante de divergências técnicas por ele identificadas, havendo referência expressa à possibilidade de instauração de procedimento administrativo caso não concordasse com a formalização do documento.

A gravidade institucional desse relato não decorre apenas da alegação de eventual coação funcional. O aspecto mais relevante consiste no fato de que a nota técnica em questão constituiu um dos principais fundamentos utilizados para justificar a adoção de reajuste tarifário extraordinário positivo de 4%, solução substancialmente distinta daquela anteriormente discutida no âmbito do Processo Administrativo nº 26.929/2022 e do estudo elaborado pela empresa Houer Consultoria.

Além da alegada pressão para assinatura do documento, o depoente relatou circunstâncias que, em tese, indicariam esvaziamento de suas atribuições funcionais dentro da estrutura técnica da AGERSA. Segundo suas declarações, determinadas atividades anteriormente desempenhadas por sua unidade teriam sido transferidas a outros agentes, ao mesmo tempo em que teria sido impedido de participar de reuniões e discussões relacionadas ao desenvolvimento da modelagem que subsidiou o novo procedimento administrativo.

Sob a perspectiva da governança regulatória, tais alegações assumem elevada relevância. A atividade regulatória exige independência técnica dos servidores responsáveis pela elaboração de estudos, pareceres e notas técnicas. A confiabilidade do processo decisório administrativo depende precisamente da liberdade de manifestação dos agentes técnicos, sem interferências indevidas destinadas a direcionar conclusões previamente definidas ou restringir o debate institucional sobre matérias complexas.



O depoimento também trouxe questionamentos acerca da própria formação dos elementos técnicos utilizados para justificar o resultado final alcançado no Processo Administrativo nº 86.707/2023. Segundo relatado, determinados parâmetros que influenciaram o cálculo do reajuste extraordinário não teriam sido adequadamente enfrentados na modelagem adotada, incluindo aspectos relacionados aos ganhos de eficiência operacional da concessionária e a componentes redutores vinculados a receitas extratarifárias que poderiam impactar a avaliação do equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

Ainda mais relevante foi a afirmação de que parte das planilhas, projeções e documentos utilizados para sustentar a solução posteriormente implementada poderia não corresponder integralmente ao conteúdo originalmente validado pela consultoria especializada contratada pela própria AGERSA. Caso confirmada, tal circunstância possui potencial para comprometer a rastreabilidade da formação da nota técnica e da modelagem econômico-financeira que serviu de suporte ao 14º Termo Aditivo.

Nesse contexto, os relatos prestados por Yuri Gagárin revelam a existência de indícios relevantes acerca de possível interferência indevida no processo de elaboração dos subsídios técnicos utilizados para justificar a alteração contratual posteriormente implementada. Embora a Comissão não disponha de elementos suficientes para afirmar, de forma conclusiva, a ocorrência das irregularidades narradas, o conjunto de informações produzidas durante a instrução evidencia a necessidade de aprofundamento investigativo sobre a origem, autoria, elaboração, circulação e validação dos documentos técnicos que fundamentaram o reajuste extraordinário aprovado.

A relevância desses fatos torna-se ainda maior quando analisada em conjunto com os demais elementos apurados ao longo deste relatório, especialmente a rápida tramitação do Processo Administrativo nº 86.707/2023, a substituição das premissas anteriormente discutidas no Processo Administrativo nº 26.929/2022, a concentração decisória identificada em torno de determinados agentes públicos e a ausência de mecanismos efetivos de revisão independente da modelagem adotada. Nesse cenário, os relatos de pressão institucional e restrição à atuação técnica surgem como elementos adicionais capazes de comprometer a confiabilidade do procedimento administrativo que culminou na celebração do 14º Termo Aditivo.



II.3.4 – DO FALSO MOTIVO UTILIZADO PARA JUSTIFICAR O REAJUSTE EXTRAORDINÁRIO DE 4%

A análise conjunta do Processo Administrativo nº 26.929/2022, do estudo elaborado pela empresa Houer Consultoria, da Nota Técnica produzida no âmbito do Processo Administrativo nº 86.707/2023 e dos depoimentos colhidos por esta Comissão revela a existência de significativa ruptura entre os fundamentos originalmente desenvolvidos para a discussão do equilíbrio econômico-financeiro da concessão e aqueles posteriormente utilizados para justificar a celebração do 14º Termo Aditivo.

O ponto central da controvérsia não reside na mera existência de divergência técnica entre estudos distintos. Em matéria regulatória, é perfeitamente admissível que novas informações, eventos supervenientes ou alterações de premissas conduzam à revisão de conclusões anteriormente adotadas. O que se mostra juridicamente relevante no caso concreto é a ausência de demonstração técnica consistente capaz de justificar a completa inversão dos resultados produzidos a partir da mesma base contratual e do mesmo objeto regulatório.

Conforme amplamente demonstrado ao longo deste relatório, o estudo elaborado pela Houer Consultoria foi contratado precisamente para examinar a situação econômico-financeira do Contrato de Concessão nº 029/1998. Após extensa análise documental, modelagem financeira, reconstrução de fluxo de caixa e avaliação da Taxa Interna de Retorno da concessão, o trabalho culminou na apresentação de cenários que contemplavam redução tarifária ou ampliação de investimentos pela concessionária, jamais reajuste extraordinário positivo em favor da empresa.

A própria AGERSA, por intermédio de seu Diretor-Presidente Vanderley Teodoro de Souza, formalizou em 11 de maio de 2022 três cenários extraídos diretamente das conclusões do estudo Houer, encaminhando-os ao Poder Concedente para deliberação. Dentre as alternativas apresentadas, duas contemplavam redução tarifária e uma terceira combinava redução parcial de tarifa com ampliação de investimentos. Nenhuma delas indicava necessidade de aumento tarifário extraordinário.

Ocorre que, menos de dois anos depois, a discussão regulatória foi deslocada para o Processo Administrativo nº 86.707/2023, procedimento que culminou em resultado diametralmente oposto ao anteriormente produzido. Em lugar da redução tarifária discutida



no Processo nº 26.929/2022, foi adotado reajuste extraordinário positivo de 4%, acompanhado da antecipação de outorga no valor de R\$ 15 milhões ao Município.

Durante sua oitiva perante esta Comissão, Vanderley Teodoro de Souza buscou justificar essa mudança afirmando que o corpo técnico da AGERSA teria apenas “atualizado” o estudo da Houer mediante inserção dos dados auditados de 2021 e 2022, substituindo projeções anteriormente utilizadas pela consultoria. Segundo sua versão, a metodologia original teria sido preservada, ocorrendo apenas alimentação do modelo com informações mais recentes, circunstância que teria invertido naturalmente o resultado obtido.

A explicação apresentada, contudo, não se mostra suficiente para afastar as inconsistências identificadas pela Comissão. Isso porque a suposta atualização de dados não foi acompanhada de demonstração técnica robusta capaz de evidenciar, de forma transparente, auditável e rastreável, como um estudo que apontava cenários de redução tarifária passou a justificar aumento extraordinário de 4%. Em procedimentos regulatórios dessa magnitude, não basta afirmar que houve atualização de premissas; é indispensável demonstrar metodologicamente quais variáveis foram alteradas, qual o impacto de cada alteração e por qual razão o resultado final sofreu transformação tão expressiva.

A fragilidade dessa justificativa torna-se ainda mais evidente diante dos depoimentos prestados por Yuri Gagárin Sabino e Fernando Santos Moura. Yuri, então Analista Econômico da AGERSA, relatou à Comissão que a nota técnica utilizada para fundamentar o reajuste extraordinário teria desconsiderado elementos relevantes da modelagem regulatória, incluindo fatores relacionados à eficiência operacional da concessionária e receitas extratarifárias capazes de influenciar diretamente o resultado econômico-financeiro da concessão. Também afirmou ter sido pressionado a assinar o documento e sustentou que planilhas e laudos utilizados para justificar o aumento não corresponderiam necessariamente ao material originalmente validado pela consultoria especializada.

As declarações de Fernando Santos Moura caminham na mesma direção. Em sua oitiva, o Controlador-Geral do Município destacou a existência de dois processos administrativos com conclusões absolutamente distintas acerca do mesmo contrato de concessão: um procedimento extenso, baseado em estudo técnico especializado, que apontava redução tarifária, e outro procedimento concluído em prazo extremamente reduzido, que resultou em aumento tarifário e antecipação de outorga. Também registrou a existência de pos



sível inadequação entre o objeto formal do expediente e o conteúdo efetivamente introduzido na decisão administrativa, especialmente no que se refere à inclusão da temática da antecipação de outorga no curso do procedimento.

A observação é particularmente relevante porque evidencia que o Processo Administrativo nº 86.707/2023 não se limitou a revisar parâmetros econômico-financeiros anteriormente discutidos. O procedimento passou a incorporar elementos negociais completamente distintos daqueles originalmente examinados pela Houer, notadamente a antecipação de recursos financeiros ao Município, circunstância que ampliou significativamente o escopo da discussão regulatória sem que houvesse correspondente aprofundamento técnico compatível com a complexidade da medida adotada.

Outro aspecto que fragiliza a tese sustentada por Vanderley é o fato de que a própria AGERSA, ao longo do Processo Administrativo nº 26.929/2022, jamais produziu manifestação técnica formal enfrentando expressamente as conclusões centrais do estudo Houer ou demonstrando sua superação metodológica. Em outras palavras, o estudo que embasou os cenários de redução tarifária não foi tecnicamente refutado. O que ocorreu foi sua substituição prática por nova modelagem desenvolvida no âmbito de processo administrativo diverso, sem que se identifique demonstração clara das razões técnicas que justificariam o abandono das conclusões anteriormente produzidas.

Nesse contexto, a Comissão conclui que os elementos reunidos apontam para a existência de grave inconsistência entre a motivação formal utilizada para justificar o reajuste extraordinário de 4% e o histórico técnico-regulatório anteriormente construído pela própria AGERSA. A ausência de demonstração metodológica convincente acerca da inversão dos resultados, somada aos relatos de pressão sobre servidores técnicos, às dúvidas sobre a origem dos documentos utilizados e à introdução de elementos estranhos ao objeto originalmente discutido, compromete a credibilidade da fundamentação adotada no Processo Administrativo nº 86.707/2023.

Diante desse conjunto probatório, mostra-se presente forte indicativo de que o motivo invocado para justificar o reajuste extraordinário não encontra suporte técnico suficientemente demonstrado nos autos, circunstância que fragiliza a validade do ato administrativo praticado e reforça os indícios de irregularidade que permeiam a celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998.



II.3.5 – DA PARTICIPAÇÃO DO EX-PREFEITO VICTOR COELHO NOS FATOS INVESTIGADOS

A análise dos fatos apurados por esta Comissão indica que a atuação do então Prefeito Municipal Victor da Silva Coelho constitui elemento relevante para a compreensão dos acontecimentos que culminaram na celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998.

Na condição de Chefe do Poder Executivo Municipal e representante máximo do Poder Concedente, Victor Coelho exercia atribuições relacionadas à condução superior da Administração Municipal e à apreciação das matérias vinculadas à gestão da concessão dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Município.

Diferentemente dos demais agentes analisados ao longo deste relatório, cuja atuação se desenvolveu em esferas técnicas, jurídicas ou regulatórias específicas, Victor Coelho ocupava posição institucional de comando sobre toda a estrutura administrativa envolvida nos fatos investigados. Sob a esfera administrativa do Poder Executivo Municipal encontravam-se a Procuradoria-Geral do Município, os órgãos que participaram da tramitação do Processo Administrativo nº 86.707/2023 e a estrutura institucional relacionada à Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim – AGERSA.

Nesse contexto, a análise de sua atuação não se limita aos atos formalmente praticados, devendo também considerar as atribuições institucionais inerentes ao cargo então exercido e sua inserção no contexto administrativo em que se desenvolveram os fatos relacionados ao Processo Administrativo nº 26.929/2022, à adoção de nova modelagem regulatória e à posterior celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998.

A Comissão registra que a compreensão dos acontecimentos investigados demanda análise do conjunto de atos administrativos praticados pelos diversos órgãos e agentes envolvidos, observadas as competências institucionais de cada um deles, bem como o contexto administrativo no qual as decisões foram construídas e implementadas.



II.3.5.1 – Da Condição de Poder Concedente e Autoridade Máxima da Administração Municipal

A adequada compreensão da participação de Victor da Silva Coelho nos fatos investigados exige, inicialmente, o reconhecimento de sua posição institucional à época dos acontecimentos apurados. Na condição de Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, Victor Coelho não figurava como mero agente administrativo inserido na cadeia procedimental que culminou na celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998. Ao contrário, exercia a mais elevada autoridade da Administração Municipal e representava juridicamente o próprio Poder Concedente na relação contratual mantida com a concessionária responsável pelos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Tal circunstância possui especial relevância jurídica porque o contrato de concessão investigado não se insere na esfera de atuação exclusiva da AGERSA ou de órgãos técnicos municipais. Embora a Agência Reguladora desempenhe função essencial de fiscalização, acompanhamento e regulação da execução contratual, a titularidade do serviço público delegado permanece vinculada ao Município, que atua como Poder Concedente e conserva competências decisórias relacionadas à gestão, modificação e acompanhamento da concessão. Nesse contexto, a figura do Prefeito Municipal assume posição relevante na condução das decisões administrativas capazes de impactar a estrutura econômico-financeira do contrato.

A condição de Chefe do Poder Executivo confere ao Prefeito não apenas poderes administrativos, mas também deveres institucionais de elevada densidade jurídica. O art. 37 da Constituição Federal impõe à Administração Pública observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, incumbindo à autoridade máxima do ente federativo zelar para que a atuação de seus órgãos e agentes se desenvolva em conformidade com esses postulados fundamentais. Não se trata, portanto, de mera prerrogativa política, mas de verdadeira responsabilidade institucional de direção, supervisão e controle da atividade administrativa.

Sob essa perspectiva, a posição ocupada por Victor Coelho transcende a análise dos atos formalmente por ele subscritos ao longo dos procedimentos investigados. Sua condição de autoridade máxima da Administração Municipal impõe avaliação mais abrangente, voltada à compreensão do papel exercido na condução superior da estrutura administrativa



responsável pela formação da vontade estatal que culminou na celebração do 14º Termo Aditivo. Afinal, os principais agentes envolvidos na construção da solução posteriormente implementada encontravam-se inseridos, direta ou indiretamente, na esfera de direção política e administrativa do Poder Executivo Municipal.

A relevância dessa circunstância torna-se ainda mais evidente quando se observa que as discussões relacionadas ao equilíbrio econômico-financeiro da concessão não permaneceram restritas ao âmbito técnico-regulatório da AGERSA. Ao contrário, desde os primeiros desdobramentos do Processo Administrativo nº 26.929/2022, o Município participou ativamente da construção das soluções avaliadas, recebendo formalmente os cenários desenvolvidos a partir do estudo elaborado pela empresa Houer Consultoria e exercendo papel decisório sobre os caminhos a serem adotados pelo Poder Concedente.

Em matéria de concessão de serviços públicos, especialmente quando envolvidas alterações contratuais com potencial repercussão tarifária, financeira e patrimonial, o Prefeito Municipal não atua como simples homologador de manifestações técnicas produzidas por órgãos subordinados. Sua posição institucional impõe dever de fiscalização da regularidade procedimental, de verificação da adequação das soluções propostas ao interesse público e de observância dos parâmetros jurídicos que legitimam a atuação administrativa. Quanto maior a repercussão econômica da medida adotada, mais intensa se torna a exigência de diligência, cautela e responsabilidade na condução do processo decisório.

No caso sob exame, a celebração do 14º Termo Aditivo produziu efeitos significativos sobre a concessão, envolvendo alteração da modelagem econômico-financeira anteriormente discutida, concessão de reajuste tarifário extraordinário, previsão de investimentos de elevada monta e antecipação de receitas em favor do Município. Tais circunstâncias evidenciam que a participação do Poder Concedente não se limitou a papel meramente acessório, demonstrando que a solução implementada dependia necessariamente da anuência e da atuação institucional do Chefe do Poder Executivo.

Diante desse contexto, a Comissão conclui que a posição ocupada por Victor da Silva Coelho como Poder Concedente e autoridade máxima da Administração Municipal constitui elemento relevante para a compreensão dos fatos investigados. Sua atuação deve ser analisada não apenas sob a ótica dos atos formais praticados, mas também em razão dos deveres institucionais inerentes à chefia do Poder Executivo, especialmente no que



se refere à supervisão da cadeia decisória administrativa que culminou na celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998.

II.3.5.2 – Da Participação no Processo Administrativo nº 26.929/2022

A participação de Victor da Silva Coelho no Processo Administrativo nº 26.929/2022 constitui elemento de especial relevância para a compreensão dos fatos investigados, sobretudo porque demonstra que o então Prefeito Municipal teve conhecimento direto, formal e inequívoco das conclusões produzidas a partir do estudo técnico elaborado pela empresa Houer Consultoria. Não se trata, portanto, de hipótese em que a autoridade máxima do Poder Executivo tenha permanecido alheia às discussões regulatórias relacionadas ao equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Ao contrário, os autos evidenciam sua inserção direta no fluxo decisório inaugurado pela AGERSA a partir da conclusão do referido estudo.

Conforme demonstrado ao longo deste relatório, em 11 de maio de 2022 o Diretor-Presidente da AGERSA encaminhou formalmente ao Município os três cenários de equalização contratual construídos a partir da modelagem econômico-financeira desenvolvida pela Houer. No dia seguinte, em 12 de maio de 2022, Victor Coelho proferiu despacho determinando o encaminhamento da matéria à Procuradoria-Geral do Município para análise jurídica, ocasião em que manifestou expressamente sua preferência pelo denominado Cenário 03, consistente na combinação entre redução tarifária linear de 3,55% e realização de investimentos estimados em aproximadamente R\$ 132 milhões.

A relevância jurídica desse ato ultrapassa a mera formalidade administrativa do encaminhamento processual. Ao aderir expressamente ao Cenário 03, o então Prefeito reconheceu a legitimidade do estudo Houer como instrumento apto a subsidiar a tomada de decisão do Poder Concedente, acolhendo suas premissas metodológicas, seus resultados econômicos e suas conclusões regulatórias. Em outras palavras, o Município não apenas tomou conhecimento do estudo, mas incorporou formalmente suas conclusões ao processo decisório administrativo então em curso.

Esse aspecto assume especial importância porque afasta qualquer tentativa posterior de desqualificação do estudo Houer como documento meramente preliminar ou destituído de valor técnico. A opção formal manifestada pelo Chefe do Poder Executivo demonstra que, naquele momento, as conclusões produzidas pela consultoria especializada eram



consideradas suficientemente robustas para fundamentar decisões relacionadas ao futuro econômico-financeiro da concessão. A modelagem regulatória construída pela Houer não apenas foi conhecida pela Administração Municipal, mas efetivamente utilizada como referência para definição de diretrizes a serem adotadas pelo Poder Concedente.

Outro aspecto digno de destaque reside no fato de que a solução escolhida por Victor Coelho mantinha coerência com o diagnóstico central produzido pela consultoria especializada. Embora os três cenários apresentados possuíssem diferenças quanto à forma de equalização contratual, todos partiam de premissa comum: a existência de espaço regulatório para redução tarifária, ampliação de investimentos ou combinação de ambas as medidas. Nenhuma das alternativas construídas a partir do estudo Houer apontava necessidade de aumento extraordinário da tarifa em benefício da concessionária.

Sob essa perspectiva, a manifestação formal de 12 de maio de 2022 revela mais do que simples concordância com determinado cenário regulatório. Ela demonstra adesão institucional a uma linha de raciocínio técnico que reconhecia a existência de medidas potencialmente favoráveis ao interesse público, aos usuários do serviço e ao próprio Município, especialmente mediante redução tarifária associada à ampliação dos investimentos em saneamento básico.

Diante desse contexto, a Comissão conclui que Victor da Silva Coelho participou ativamente do Processo Administrativo nº 26.929/2022, reconhecendo formalmente a validade do estudo Houer e aderindo expressamente à solução regulatória construída a partir de suas conclusões. Tal circunstância assume relevância fundamental para a análise dos acontecimentos posteriores, uma vez que evidencia que o então Prefeito possuía pleno conhecimento das premissas técnicas que orientavam a discussão regulatória antes da instauração do Processo Administrativo nº 86.707/2023 e da adoção de solução substancialmente diversa daquela anteriormente acolhida pelo próprio Poder Concedente.

II.3.5.3 – Da Participação na Consolidação do Processo Administrativo nº 86.707/2023

Se a atuação de Victor da Silva Coelho no Processo Administrativo nº 26.929/2022 demonstra adesão formal às conclusões do estudo Houer, sua participação nos acontecimentos relacionados ao Processo Administrativo nº 86.707/2023 evidencia a adoção de encaminhamento administrativo distinto daquele anteriormente considerado no âmbito



da discussão regulatória. A análise cronológica dos fatos evidencia que a solução inicialmente acolhida pelo Poder Concedente foi sucedida por novo procedimento administrativo que resultou na celebração do 14º Termo Aditivo com base em premissas econômicas, financeiras e regulatórias diferentes daquelas discutidas no Processo Administrativo nº 26.929/2022.

A instauração do Processo Administrativo nº 86.707/2023 representou etapa relevante na condução da matéria. Embora o Processo Administrativo nº 26.929/2022 permanecesse formalmente existente e contivesse estudo técnico especializado contratado pela própria AGERSA, o novo procedimento passou a concentrar as análises e deliberações relacionadas à revisão do equilíbrio econômico-financeiro da concessão. A mudança observada não se restringiu ao aspecto procedimental, alcançando as premissas utilizadas para construção da solução administrativa posteriormente implementada.

A comparação entre os dois processos administrativos evidencia diferenças quanto às alternativas examinadas e aos resultados alcançados. Enquanto o primeiro procedimento foi desenvolvido com base em estudo técnico especializado que contemplava cenários envolvendo redução tarifária e ampliação de investimentos, o Processo Administrativo nº 86.707/2023 culminou na adoção de reajuste tarifário extraordinário positivo de 4%, associado à antecipação de outorga em favor do Município no valor de R\$ 15 milhões.

A previsão de antecipação de outorga constitui aspecto relevante para a compreensão da modelagem adotada no novo procedimento. Diferentemente das alternativas inicialmente discutidas no âmbito do estudo Houer, a solução posteriormente implementada passou a contemplar ingresso antecipado de recursos em favor do Município, circunstância que agregou novos elementos à análise econômica e financeira da concessão.

A relevância institucional da participação de Victor Coelho decorre do fato de que o Município figurava como Poder Concedente e participante direto das decisões administrativas relacionadas à revisão contratual. Nesse contexto, sua atuação deve ser analisada considerando as atribuições institucionais inerentes ao cargo exercido e a participação da Administração Municipal na construção da solução posteriormente adotada.



A Comissão registra que a Administração Pública possui a prerrogativa de reavaliar entendimentos anteriormente considerados, desde que observados os fundamentos técnicos, jurídicos e administrativos pertinentes. Nesse sentido, alterações em soluções inicialmente examinadas podem ocorrer no curso da tramitação administrativa, especialmente em matérias de elevada complexidade regulatória e econômico-financeira.

Os fatos apurados demonstram que Victor Coelho participou tanto das discussões relacionadas ao Processo Administrativo nº 26.929/2022, quanto dos atos administrativos vinculados ao Processo Administrativo nº 86.707/2023. Em cada momento, a Administração Municipal analisou soluções distintas para o tratamento da questão regulatória submetida à apreciação do Poder Concedente.

Tal circunstância possui relevância para a compreensão da evolução dos procedimentos administrativos examinados por esta Comissão, especialmente quanto à transição entre os modelos considerados ao longo da tramitação e à formação da solução que culminou na celebração do 14º Termo Aditivo do Contrato de Concessão nº 029/1998.

Sob essa perspectiva, a participação do então Prefeito Municipal deve ser compreendida dentro do contexto administrativo em que se desenvolveram os procedimentos investigados, considerando-se as atribuições institucionais inerentes ao cargo e a atuação dos diversos órgãos e agentes públicos envolvidos na construção da solução posteriormente implementada.

II.3.5.4 – Da Participação na Cadeia Decisória Administrativa

A análise da participação de Victor da Silva Coelho nos fatos investigados demanda consideração do contexto administrativo mais amplo em que se desenvolveram os procedimentos examinados por esta Comissão. A compreensão dos acontecimentos que culminaram na celebração do 14º Termo Aditivo requer avaliação integrada da atuação dos diversos órgãos e agentes públicos que participaram da construção da solução posteriormente implementada.

Conforme demonstrado ao longo deste relatório, a construção do Processo Administrativo nº 86.707/2023 contou com a participação de diferentes setores da Administração Pública



Municipal, cada qual no exercício das atribuições inerentes às respectivas competências institucionais.

Nesse contexto, destaca-se a atuação de Thiago Bringer, que exerceu funções relevantes durante a tramitação do procedimento administrativo, participando de atos relacionados à instauração do processo, à análise dos elementos submetidos à apreciação da Administração e à elaboração de manifestações jurídicas relacionadas à matéria examinada.

Da mesma forma, a AGERSA participou das discussões relacionadas ao equilíbrio econômico-financeiro da concessão, contribuindo com avaliações e manifestações produzidas no âmbito de suas atribuições regulatórias. A participação da Agência assume relevância em razão de sua função institucional no acompanhamento e fiscalização da execução contratual.

Também a Procuradoria-Geral do Município desempenhou papel relevante no curso dos procedimentos administrativos analisados, por meio da emissão de manifestações jurídicas destinadas a subsidiar a tomada de decisões pela Administração Pública. Em matéria de elevada complexidade contratual e regulatória, a atuação do órgão jurídico integra regularmente o processo de formação dos atos administrativos submetidos à apreciação do Poder Executivo.

O exame conjunto desses elementos evidencia que o Processo Administrativo nº 86.707/2023 resultou da participação de múltiplos órgãos e agentes públicos, inseridos em diferentes esferas de atuação administrativa, jurídica e regulatória isolada de um único agente público. A solução posteriormente implementada foi construída a partir da interação institucional entre os diversos setores envolvidos no procedimento.

Observa-se ainda que os principais agentes públicos mencionados ao longo desta investigação desempenhavam suas funções no âmbito da estrutura administrativa municipal então vigente, circunstância que integra o contexto institucional em que se desenvolveram os fatos examinados.

Sob a perspectiva administrativa, a análise da atuação do então Prefeito Municipal deve considerar as atribuições inerentes ao cargo exercido, bem como o contexto organizacional em que os procedimentos foram conduzidos. Em matérias de elevada relevância econômica, contratual e institucional, a atuação dos diversos órgãos da



Administração Pública ocorre de forma integrada, observadas as competências específicas de cada agente e setor envolvido.

A celebração do 14º Termo Aditivo envolveu questões relacionadas à concessão de serviço público essencial, à revisão de aspectos econômico-financeiros do contrato e à adoção de medidas com repercussões para a Administração Municipal e para os usuários do serviço. Por essa razão, a compreensão dos fatos investigados demanda análise abrangente do processo administrativo e dos atos praticados pelos diferentes agentes que participaram de sua construção.

Diante desse contexto, a Comissão entende que a participação de Victor da Silva Coelho deve ser analisada em conjunto com a atuação dos demais órgãos e agentes públicos envolvidos nos procedimentos examinados, considerando-se as atribuições institucionais inerentes a cada um deles e o contexto administrativo em que se desenvolveu a celebração do 14º Termo Aditivo contratual.

II.3.5.5 – Do Regime de Responsabilidade

Os fatos apurados ao longo da presente investigação revelam que a atuação de Victor da Silva Coelho deve ser examinada para além da perspectiva estritamente política ou administrativa. Na condição de Chefe do Poder Executivo Municipal, representante do Poder Concedente e autoridade máxima da Administração Pública local, sua participação nos eventos que culminaram na celebração do 14º Termo Aditivo projeta potenciais repercussões em diferentes esferas de responsabilização, notadamente nos campos da improbidade administrativa, do controle externo, da responsabilidade político-administrativa e da tutela penal da Administração Pública.

A relevância dessa análise decorre não apenas da posição hierárquica ocupada pelo então Prefeito, mas também da circunstância de que os principais agentes envolvidos na construção da solução administrativa posteriormente implementada encontravam-se inseridos em estrutura institucional diretamente vinculada ao Poder Executivo Municipal. Nesse contexto, passa a Comissão a examinar as possíveis repercussões jurídicas decorrentes dos fatos apurados.



A) Da Responsabilização por Improbidade Administrativa

No caso em exame, os elementos produzidos pela Comissão revelam quadro fático que transcende a hipótese de mera irregularidade procedimental. Conforme demonstrado nos capítulos anteriores, Victor Coelho teve participação direta em dois momentos relevantes da trajetória administrativa relacionada ao equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Inicialmente, aderiu formalmente ao Cenário 03 decorrente do Estudo Huer, reconhecendo a validade da modelagem que apontava redução tarifária associada à ampliação de investimentos.

Posteriormente, participou da consolidação do Processo Administrativo nº 86.707/2023, que resultou em solução substancialmente diversa, marcada pela concessão de reajuste extraordinário positivo, pela antecipação de outorga e pela substituição das premissas anteriormente acolhidas pelo próprio Poder Concedente.

Sob a perspectiva do art. 11 da Lei nº 8.429/1992, os fatos apurados revelam indícios relevantes de afronta aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e lealdade às instituições públicas. A eventual utilização da estrutura administrativa para construção de solução contratual dissociada das premissas técnicas anteriormente reconhecidas, em contexto marcado por concentração decisória, ausência de segregação de funções e fragilização dos mecanismos de controle institucional, constitui circunstância que demanda apuração aprofundada pelos órgãos competentes.

Os elementos reunidos também autorizam análise sob a perspectiva do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa. A substituição de modelo que apontava redução tarifária por solução que culminou em aumento extraordinário de tarifa e potencial ampliação dos encargos suportados pelo Poder Público e pelos usuários do serviço público apresenta aptidão para gerar lesão ao erário, especialmente se demonstrado que a alteração contratual foi construída sem suporte técnico compatível com sua magnitude e com prejuízo à economicidade da concessão.

Diante desse contexto, a Comissão conclui que os fatos apurados revelam indícios juridicamente relevantes de possível enquadramento, em tese, nos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, sem prejuízo de apuração específica quanto ao art. 9º, cabendo ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo e aos demais legitimados promover a investigação



aprofundada dos elementos subjetivos e patrimoniais necessários à formação de juízo definitivo sobre a matéria.

B) Da Responsabilização perante o Tribunal de Contas

Os fatos apurados também apresentam inequívoca relevância sob a ótica do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas. Nos termos dos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, compete às Cortes de Contas fiscalizar a legalidade, legitimidade, economicidade e eficiência dos atos praticados pela Administração Pública, especialmente quando envolvem repercussões financeiras relevantes para o patrimônio público.

A participação de Victor Coelho na condição de Chefe do Poder Executivo e representante do Poder Concedente confere especial relevância à sua atuação perante os órgãos de controle externo. A celebração do 14º Termo Aditivo envolveu alteração da estrutura econômico-financeira da concessão, reajuste extraordinário tarifário, previsão de investimentos de elevada monta e antecipação de receitas em favor do Município, circunstâncias que justificam a atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

Nesse contexto, a CEI recomenda o encaminhamento integral dos autos ao TCEES para análise da regularidade dos atos praticados e da eventual responsabilidade dos agentes públicos envolvidos na construção e formalização da solução contratual posteriormente implementada.

C) Da Responsabilização Administrativa e Político-Administrativa

A posição ocupada por Victor da Silva Coelho à época dos fatos impõe também análise sob a perspectiva da responsabilidade político-administrativa decorrente do exercício do cargo de Prefeito Municipal. O ordenamento jurídico brasileiro impõe ao Chefe do Poder Executivo deveres de observância da legalidade, proteção do patrimônio público, supervisão da atividade administrativa e condução da máquina estatal em conformidade com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública.



Nesse contexto, assumem especial relevância as disposições do Decreto-Lei nº 201/1967, que disciplina a responsabilidade dos Prefeitos Municipais e estabelece hipóteses de infrações político-administrativas e ilícitos praticados no exercício da função pública. A eventual utilização da estrutura administrativa para implementação de solução contratual incompatível com os deveres de legalidade, moralidade e proteção do interesse público constitui matéria que merece apreciação pelos órgãos competentes, especialmente diante da relevância econômica dos atos investigados.

Além disso, a própria posição de autoridade máxima da Administração Municipal impunha ao então Prefeito dever reforçado de supervisão sobre os atos praticados pelos órgãos jurídicos, regulatórios e administrativos envolvidos na construção do Processo Administrativo nº 86.707/2023. A eventual inobservância desses deveres institucionais projeta reflexos no campo da responsabilidade político-administrativa e funcional.

D) Da Eventual Análise de Outras Esferas de Responsabilização

A Comissão registra que os fatos examinados poderão ser objeto de apreciação por outros órgãos com atribuições legais para investigação e responsabilização, caso entendam existir elementos suficientes para aprofundamento das apurações.

A eventual existência de repercussões em outras esferas jurídicas dependerá da análise técnica e jurídica a ser realizada pelas autoridades competentes, às quais caberá avaliar os fatos, as provas produzidas e os requisitos exigidos pela legislação aplicável.

Dessa forma, a Comissão limita-se a registrar os elementos identificados durante a presente investigação parlamentar, sem prejuízo das conclusões que venham a ser alcançadas pelos órgãos de controle, fiscalização e persecução após exame aprofundado da matéria.

Por fim, a Comissão entende que os fatos apurados recomendam o encaminhamento integral dos autos às instituições competentes para que promovam a análise e providências que entenderem cabíveis no exercício de suas atribuições legais.



III – DO DANO AO ERÁRIO DECORRENTE DA ANTECIPAÇÃO DE RECEITA E DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA CONCESSIONÁRIA

III.1 – DO DANO AO ERÁRIO DECORRENTE DA INSUFICIÊNCIA DE INVESTIMENTOS IDENTIFICADOS NO ESTUDO HOUER

A análise do dano ao erário decorrente dos fatos investigados deve partir, necessariamente, das conclusões produzidas no âmbito do Processo Administrativo nº 26.929/2022. Isso porque a lesão ao interesse público identificada por esta Comissão não se origina exclusivamente da celebração do 14º Termo Aditivo, mas possui raízes anteriores, relacionadas à própria execução do Contrato de Concessão nº 029/1998 e ao histórico de investimentos realizados ao longo da concessão.

Ao longo do amplamente demonstrado nos autos, o Município de Cachoeiro de Itapemirim contratou estudo técnico especializado junto à empresa Houer Consultoria com a finalidade de promover avaliação aprofundada do equilíbrio econômico-financeiro da concessão. O trabalho desenvolvido envolveu análise documental, reconstrução de fluxo de caixa, avaliação dos investimentos realizados pela concessionária, exame da Taxa Interna de Retorno (TIR) do contrato e projeções relacionadas à sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços públicos delegados.

A relevância do estudo reside justamente no fato de que suas conclusões não se limitaram à identificação de parâmetros financeiros abstratos. Ao contrário, a modelagem desenvolvida pela consultoria evidenciou a existência de significativa defasagem entre as obrigações contratuais originalmente assumidas e os investimentos efetivamente executados ao longo da concessão, circunstância que impactava diretamente a avaliação do equilíbrio contratual e a própria qualidade da infraestrutura destinada à prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A insuficiência de investimentos identificada pela Houer não constitui questão meramente contábil ou regulatória. Trata-se de circunstância com repercussão patrimonial direta para o Município e para a coletividade usuária dos serviços públicos concedidos. Em contratos de concessão, os investimentos previstos não representam faculdade econômica da concessionária, mas obrigação contratual vinculada à adequada expansão, modernização e



manutenção da infraestrutura pública delegada. Quando tais investimentos deixam de ser realizados em sua integralidade, o patrimônio público experimenta prejuízo material decorrente da não incorporação dos ativos e melhorias que deveriam integrar a estrutura do serviço concedido.

Foi justamente em razão desse diagnóstico que o estudo Houer apresentou cenários voltados à recomposição do equilíbrio contratual, incluindo alternativas que combinavam redução tarifária e ampliação de investimentos. A lógica subjacente às conclusões da consultoria era clara: a recomposição do interesse público exigia não apenas reavaliação das condições econômicas da concessão, mas também incremento dos aportes destinados à infraestrutura de saneamento básico do Município.

A relevância institucional dessas conclusões foi posteriormente reconhecida pela própria AGERSA. Em despacho datado de 11 de maio de 2022, o Diretor-Presidente da Agência consolidou três cenários extraídos diretamente do estudo técnico, todos estruturados a partir da premissa de necessidade de reequilíbrio contratual mediante redução tarifária, ampliação de investimentos ou combinação de ambas as medidas. Nenhum dos cenários construídos pela Agência ignorava a necessidade de enfrentamento da insuficiência de investimentos identificada pela consultoria especializada.

No dia seguinte, o então Prefeito Victor da Silva Coelho manifestou formalmente sua preferência pelo denominado Cenário 03, solução que previa redução tarifária linear de 3,55% associada à realização de aproximadamente R\$ 132 milhões em investimentos. A manifestação possui especial relevância porque demonstra reconhecimento institucional, por parte do próprio Poder Concedente, da necessidade de adoção de medidas concretas voltadas à ampliação da infraestrutura da concessão e à recomposição dos efeitos decorrentes do histórico de investimentos identificado no estudo técnico.

Sob essa perspectiva, o dano ao erário não pode ser analisado apenas sob a ótica dos valores posteriormente envolvidos no 14º Termo Aditivo. O prejuízo ao interesse público já se encontrava evidenciado no diagnóstico produzido pela Houer e reconhecido administrativamente pela AGERSA e pelo Município. A insuficiência de investimentos representava, em si mesma, situação potencialmente lesiva ao patrimônio público municipal, na medida em que privava a coletividade de obras, melhorias e ativos que deveriam integrar a estrutura dos serviços públicos concedidos.



Diante desse contexto, a Comissão conclui que o Processo Administrativo nº 26.929/2022 produziu elementos técnicos suficientes para evidenciar a existência de passivo regulatório relacionado aos investimentos da concessão, circunstância que constitui o primeiro vetor de dano ao erário identificado ao longo da presente investigação e que servirá de base para a análise das consequências econômicas decorrentes da solução posteriormente implementada por meio do Processo Administrativo nº 86.707/2023 e do 14º Termo Aditivo.

III.2 – DO DANO AO ERÁRIO DECORRENTE DA ANTECIPAÇÃO DE RECEITA SEM VINCULAÇÃO À FINALIDADE DO SERVIÇO CONTRATADO

A análise do 14º Termo Aditivo revela que uma das alterações mais relevantes introduzidas pelo Processo Administrativo nº 86.707/2023 consistiu na denominada antecipação de outorga no valor de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), quantia transferida pela concessionária BRK Ambiental ao Município de Cachoeiro de Itapemirim em dezembro de 2023. Conforme previsto na Cláusula Sexta do instrumento aditivo, o valor foi depositado diretamente em conta bancária indicada pelo Poder Executivo Municipal, por solicitação expressa do próprio Município.

A primeira questão que se impõe consiste em compreender a finalidade jurídica e econômica dessa operação. Nos termos da Lei nº 8.987/1995, a concessão de serviço público constitui instrumento voltado à prestação adequada do serviço delegado, compreendendo requisitos de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade e modicidade tarifária. O próprio regime jurídico das concessões pressupõe que as receitas e mecanismos econômico-financeiros vinculados ao contrato estejam orientados à sustentabilidade da prestação do serviço, à realização dos investimentos necessários e à expansão da infraestrutura destinada ao atendimento da coletividade.

Sob essa perspectiva, embora a legislação admita a existência de receitas decorrentes da concessão e reconheça a possibilidade de pactuações econômico-financeiras entre concessionário e Poder Concedente, tais mecanismos não podem ser dissociados da finalidade pública que legitima a própria delegação do serviço. Em matéria de saneamento básico, qualquer operação que envolva ingresso extraordinário de recursos em favor do Poder Público deve guardar compatibilidade com os objetivos estruturantes da concessão, especialmente a ampliação da infraestrutura, a universalização do serviço, a modernização do sistema e a promoção da modicidade tarifária em benefício dos usuários.



É precisamente nesse contexto que deve ser analisada a antecipação da outorga no valor de R\$ 15.000.000,00 prevista no 14º Termo Aditivo. A legitimidade econômica e jurídica da operação dependeria da demonstração de que os recursos antecipados foram efetivamente direcionados à consecução das finalidades públicas inerentes ao contrato de concessão. Contudo, os elementos colhidos pela Comissão apontam em sentido diverso, indicando que parcela substancial dos valores recebidos não foi revertida para investimentos estruturantes no sistema de saneamento básico nem para ações diretamente relacionadas à melhoria do serviço concedido.

Segundo relatado pelo Controlador-Geral do Município, Fernando Santos Moura, a auditoria realizada pela Controladoria identificou que apenas parcela reduzida dos recursos recebidos — estimada entre 7% e 10%, em cenário considerado extremamente favorável — teria sido aplicada em despesas minimamente relacionadas ao setor de saneamento. A maior parte dos valores foi direcionada para despesas ordinárias da Administração Municipal, incluindo manutenção predial, operação tapa-buracos, aquisição de massa asfáltica, realização de eventos, estruturas temporárias, rodeios e outras despesas desvinculadas da prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

A constatação assume especial gravidade quando confrontada com o histórico regulatório imediatamente anterior. Conforme amplamente demonstrado ao longo deste relatório, o Processo Administrativo nº 26.929/2022 foi instaurado justamente para examinar o equilíbrio econômico-financeiro da concessão à luz das conclusões do Estudo Houer. A modelagem produzida pela consultoria especializada identificou a necessidade de ampliação dos investimentos vinculados ao sistema de saneamento, circunstância posteriormente reconhecida pela própria AGERSA e pelo Município quando da escolha do Cenário 03, que previa aproximadamente R\$ 132.000.000,00 em novos investimentos.

Em outras palavras, o procedimento originário caminhava para solução orientada ao fortalecimento da infraestrutura da concessão e à ampliação dos investimentos destinados à população. O modelo posteriormente implementado, entretanto, promoveu deslocamento significativo dessa lógica, substituindo a discussão sobre investimentos estruturantes pela obtenção de receita imediata em favor do Poder Executivo Municipal, sem demonstração proporcional de retorno ao sistema concedido.



A situação torna-se ainda mais sensível porque a antecipação da outorga não representou ingresso patrimonial novo ou geração autônoma de riqueza para o Município. Sob perspectiva econômica, tratou-se da antecipação temporal de receita vinculada à própria concessão, ou seja, de recursos que, em condições ordinárias, ingressariam futuramente na esfera municipal. A aparente vantagem financeira imediata obtida pela Administração deve, portanto, ser analisada conjuntamente com as contrapartidas econômicas assumidas e com os efeitos produzidos sobre a estrutura tarifária e contratual da concessão.

Assim, a questão central não reside apenas no recebimento dos R\$ 15.000.000,00, mas na destinação conferida a esses recursos e na compatibilidade dessa destinação com a finalidade pública que justifica a própria concessão do serviço. Se os valores não foram majoritariamente direcionados à ampliação da infraestrutura de saneamento, à modernização do sistema, à universalização do serviço ou à recomposição de passivos regulatórios identificados nos estudos técnicos existentes, surge legítima dúvida acerca da efetiva vantagem pública produzida pela operação.

Sob a ótica do patrimônio público, o dano ao erário decorre justamente dessa dissociação entre a origem dos recursos e sua destinação efetiva. A Administração aderiu a operação econômica associada à alteração da modelagem contratual da concessão sem que os valores antecipados fossem revertidos, em sua maior parte, para a melhoria do serviço público que justificaria economicamente a medida. O resultado prático foi a conversão de ativo econômico relacionado à concessão em mecanismo de financiamento de despesas ordinárias da Administração Municipal.

Diante desse contexto, a Comissão conclui que a antecipação da outorga no valor de R\$ 15.000.000,00 apresenta fortes indícios de incompatibilidade com os objetivos que orientam o regime jurídico das concessões públicas e com as finalidades estruturantes do serviço de saneamento básico, revelando potencial lesão ao patrimônio público municipal e contribuindo para a materialização do dano ao erário apurado ao longo da presente investigação.

III.3 – DA AUDITORIA DO 14º TERMO ADITIVO E DO DANO DECORRENTE DOS PAGAMENTOS INDEVIDOS (Evento 9.2)



Superada a análise específica do desvio de finalidade na aplicação dos recursos provenientes da antecipação de outorga, impõe-se examinar a forma como o processo de auditoria confirmou a materialidade do dano ao erário e a impropriedade dos pagamentos decorrentes da estrutura econômica instituída pelo 14º Termo Aditivo.

A relevância deste tópico não está em reabrir a discussão sobre a destinação dos R\$ 15.000.000,00, já enfrentada no item anterior, mas em demonstrar que a irregularidade identificada não permaneceu no plano abstrato. O processo de auditoria permitiu verificar que a antecipação de receita, além de desprovida de vinculação suficiente à finalidade do serviço concedido, produziu consequências financeiras concretas, projetadas no tempo, especialmente pela criação de mecanismos de compensação econômica em favor da concessionária.

A auditoria desenvolvida partiu do confronto entre o histórico técnico-regulatório anterior e o conteúdo efetivamente aprovado no 14º Termo Aditivo. De um lado, havia o Processo Administrativo nº 26.929/2022, instruído a partir do estudo especializado da Houer Concessões, cuja conclusão apontava alternativas voltadas à modicidade tarifária e ao incremento de investimentos no sistema de saneamento. De outro, surgiu o Processo Administrativo nº 86.707/2023, que alterou substancialmente essa lógica, introduzindo reajuste tarifário extraordinário de 4% e antecipação de outorga de R\$ 15.000.000,00 em favor do Município.

Essa ruptura foi decisiva para a formação da convicção desta Comissão. O processo de auditoria revelou que a solução finalmente adotada não decorreu de continuidade técnica natural do estudo anteriormente contratado, mas de uma nova modelagem administrativa cuja motivação, metodologia e aderência à finalidade pública se mostraram fragilizadas. A Administração, que possuía estudo técnico indicando redução tarifária ou ampliação de investimentos, optou por solução economicamente mais gravosa ao usuário e financeiramente vantajosa ao caixa imediato do Poder Executivo Municipal.

A auditoria também evidenciou que a Nota Técnica nº 03/2023 não apresentava lastro metodológico suficiente para justificar, simultaneamente, o reajuste extraordinário da tarifa e a antecipação de outorga. A fragilidade desse documento é especialmente relevante porque ele serviu como um dos fundamentos centrais para a mudança de direção



do procedimento administrativo. A ausência de documentação técnica robusta, de planilhas abertas e de demonstração transparente da compatibilidade entre a antecipação de receita e o interesse público setorial comprometeu a validade substancial do aditivo.

O ponto mais sensível, contudo, reside nos efeitos financeiros decorrentes da operação. A antecipação de outorga não representou simples ingresso extraordinário de recursos. Ao contrário, o 14º Termo Aditivo instituiu verdadeira cadeia de compensações em favor da concessionária, notadamente por meio de abatimentos mensais nos valores ordinariamente devidos a título de outorga, além de mecanismos de recomposição econômica que poderiam repercutir na tarifa ou gerar obrigação de pagamento pelo Poder Público.

É exatamente nesse ponto que o dano ao erário se concretiza de forma mais evidente. Se a antecipação de outorga foi utilizada para finalidade estranha ao serviço de saneamento, não há fundamento jurídico legítimo para que a concessionária seja compensada por essa operação mediante descontos, repasses, recomposição tarifária ou indenização. A manutenção desses pagamentos equivaleria a perpetuar os efeitos econômicos de uma operação viciada em sua finalidade.

A auditoria, portanto, não apenas identificou a desconexão entre a origem dos recursos e sua destinação. Ela também demonstrou que o arranjo contratual produziu reflexos financeiros indevidos sobre a estrutura pública da concessão. A irregularidade deixou de se limitar à aplicação dos R\$ 15.000.000,00 e passou a atingir o próprio fluxo econômico do contrato, com comprometimento de receitas futuras e possibilidade de transferência do custo da operação à coletividade usuária.

A decisão liminar proferida pela Desembargadora Janete Vargas Simões, no Agravo de Instrumento nº 5013766-65.2025.8.08.0000, vinculado à Ação Civil Pública nº 5008613-18.2025.8.08.0011, reforça a consistência dessa conclusão. Embora a decisão judicial não substitua a análise própria desta Comissão, ela confirma a plausibilidade das irregularidades apontadas, especialmente diante da contradição entre o estudo técnico da Houer e o conteúdo do 14º Termo Aditivo.

A liminar reconheceu que o estudo técnico contratado pela própria Administração indicava desequilíbrio em favor da concessionária e sugeria medidas de redução tarifária ou ajuste econômico em benefício do usuário. Ainda assim, o aditivo adotou solução inversa, com aumento de 4% na tarifa e antecipação de outorga. Essa constatação judicial fortalece a



conclusão extraída da auditoria: o aditivo não observou a racionalidade técnica que deveria orientar a revisão econômico-financeira da concessão.

Mais do que isso, a decisão judicial suspendeu precisamente os efeitos econômicos que esta Comissão identifica como mais gravosos: o reajuste tarifário extraordinário e os repasses, pagamentos e atos de execução relacionados à antecipação de outorga. Tal medida revela que o risco não estava na continuidade do serviço de saneamento, mas na permanência de uma estrutura econômica potencialmente lesiva ao erário e à modicidade tarifária.

A liminar, portanto, atua como elemento de reforço externo à conclusão da auditoria. Ao suspender os pagamentos e repasses vinculados à antecipação, o Tribunal reconheceu, em cognição preliminar, que a manutenção da operação poderia aprofundar o prejuízo aos usuários e ao patrimônio público. Esse entendimento converge com a conclusão desta Comissão de que o dano não se esgota na destinação originária dos recursos, mas se prolonga nos mecanismos de compensação econômica criados pelo 14º Termo Aditivo.

No mesmo sentido, a oitiva do Controlador-Geral do Município, Sr. Fernando Santos Moura, serviu como confirmação oral dos achados da auditoria. Sem necessidade de reiteração exaustiva dos detalhes já tratados no tópico anterior, registra-se que o depoente confirmou que a auditoria identificou baixa vinculação dos valores recebidos ao setor de saneamento e que, apesar disso, a estrutura do aditivo gerou obrigações financeiras de compensação à concessionária.

Esse relato é relevante porque esclarece a dimensão prática do problema: o Município recebeu antecipadamente os recursos, aplicou-os majoritariamente em finalidades diversas do saneamento e, ainda assim, a modelagem do aditivo passou a reconhecer à concessionária direito de abatimento ou recomposição. Em outras palavras, o Poder Público utilizou a concessão como fonte de receita imediata e, posteriormente, assumiu o ônus de compensar economicamente a concessionária por uma operação cuja finalidade pública não foi comprovada.

Desse modo, o processo de auditoria permite concluir que o 14º Termo Aditivo produziu dano ao erário em duas frentes complementares. A primeira decorre da utilização da antecipação de outorga sem vinculação suficiente à finalidade do serviço contratado. A



segunda resulta da criação de pagamentos, descontos e recomposições em favor da concessionária, mesmo diante da ausência de demonstração de que a operação atendeu ao interesse público setorial.

Essa segunda dimensão do dano é especialmente grave para os fins deste Relatório Final. A partir do momento em que se constata o desvio de finalidade na operação originária, qualquer pagamento ou compensação dele decorrente perde sustentação jurídica. Não se pode admitir que uma cláusula contratual formalmente inserida em termo aditivo sirva para legitimar fluxo financeiro continuado em favor da concessionária quando a causa pública da operação se encontra comprometida.

Por essa razão, a auditoria constitui elemento central para a responsabilização dos agentes envolvidos e para a adoção de medidas corretivas. Ela demonstrou a inconsistência técnica da modelagem, a ruptura com o estudo especializado anteriormente produzido, a ausência de justificativa finalística suficiente e a existência de reflexos financeiros indevidos decorrentes da antecipação de outorga. A decisão liminar e a prova oral apenas reforçam essa conclusão, conferindo-lhe consistência jurídica e probatória adicional.

Diante desse conjunto, esta Comissão conclui que o dano ao erário decorrente do 14º Termo Aditivo não se restringe ao recebimento e à destinação dos R\$ 15.000.000,00. O dano se projeta também sobre os pagamentos, abatimentos e recomposições instituídos para compensar a concessionária por uma antecipação de receita cuja finalidade pública foi desvirtuada. Assim, a auditoria confirma que o aditivo produziu efeitos econômicos incompatíveis com a finalidade da concessão, com a modicidade tarifária e com a adequada proteção do patrimônio público.

III.4 – DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA CONCESSIONÁRIA BRK E DA RESPONSABILIDADE DOS SEUS ADMINISTRADORES.

A análise conjunta dos fatos apurados pela Comissão evidencia que a principal beneficiária econômica do arranjo contratual consolidado pelo 14º Termo Aditivo foi a concessionária BRK Ambiental Cachoeiro de Itapemirim S.A. Enquanto o Processo Administrativo nº 26.929/2022 caminhava para solução fundada na ampliação dos investimentos e na redução tarifária em benefício dos usuários e do Poder Concedente, o Processo Administrativo nº 86.707/2023 culminou na adoção de modelo substancialmente mais vantajoso à concessionária, marcado pela concessão de reajuste extraordinário positivo de 4%,



redução das obrigações originalmente discutidas e preservação de receitas futuras em patamar superior ao indicado pelo Estudo Houer.

O resultado econômico da operação revela quadro incompatível com a lógica regulatória inicialmente construída pela própria Administração Pública. A ruptura promovida pelo novo processo administrativo produziu transferência de vantagens econômicas relevantes à concessionária sem demonstração técnica proporcional capaz de justificar o abandono das conclusões anteriormente reconhecidas pela AGERSA e pelo Poder Concedente. Em termos práticos, a solução implementada deslocou recursos e benefícios econômicos do interesse público para a esfera patrimonial da concessionária, produzindo cenário de potencial enriquecimento ilícito em detrimento do Município e dos usuários do serviço público concedido.

A gravidade da situação é ampliada pelo fato de que os benefícios econômicos obtidos pela concessionária não decorreram de evento natural do contrato ou de simples revisão regulatória ordinária. Ao contrário, surgiram diretamente de procedimento administrativo cuja legalidade é frontalmente questionada ao longo deste relatório, marcado por arquivamento irregular do processo originário, substituição de premissas técnicas anteriormente consolidadas, concentração decisória e fragilização dos mecanismos institucionais de controle. O enriquecimento patrimonial da concessionária, portanto, não pode ser analisado isoladamente, mas como consequência direta da cadeia de atos administrativos investigada por esta Comissão.

Nesse contexto, não se mostra juridicamente plausível tratar os representantes da concessionária como agentes estranhos aos fatos apurados. O 14º Termo Aditivo foi formalmente assinado por Marcos Roberto Mendanha Nogueira e Marcos Antonio Pontes Macedo, administradores investidos de poderes de representação e direção da BRK Ambiental Cachoeiro de Itapemirim S.A. A assinatura de instrumento contratual dessa magnitude não constitui ato meramente burocrático, mas manifestação deliberada da vontade empresarial em aderir, validar e executar a solução contratual construída no âmbito da Administração Pública.

A posição ocupada pelos referidos administradores revela inequívoca capacidade de comando sobre a atuação da concessionária. Como dirigentes responsáveis pela representação da sociedade empresária, participaram diretamente da formalização do instrumento que produziu as vantagens econômicas posteriormente incorporadas ao patrimônio da



empresa. Não se trata, portanto, de beneficiários indiretos ou ocasionais, mas dos próprios agentes encarregados de materializar a adesão da concessionária ao novo modelo contratual.

Sob a perspectiva da Lei de Improbidade Administrativa, os elementos reunidos pela Comissão revelam indícios relevantes de participação consciente da concessionária na obtenção de vantagens patrimoniais decorrentes da modelagem posteriormente implementada. Caso confirmada a ilicitude dos atos administrativos que viabilizaram o 14º Termo Aditivo, a situação poderá atrair incidência das disposições relacionadas ao enriquecimento ilícito e ao dano ao erário, especialmente diante da posição ativa assumida pela concessionária na formalização do ajuste e na fruição dos benefícios econômicos dele decorrentes.

Também no âmbito do controle externo, os fatos apurados recomendam análise aprofundada da responsabilidade da concessionária e de seus administradores perante o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, especialmente quanto à obtenção das vantagens econômicas decorrentes do aditivo, à compatibilidade da operação com os princípios da economicidade e da modicidade tarifária e à eventual necessidade de recomposição dos prejuízos suportados pelo patrimônio público.

No campo penal, os elementos reunidos pela Comissão justificam o encaminhamento dos autos ao Ministério Público para investigação da eventual participação dos administradores da concessionária em fatos potencialmente relacionados à obtenção de vantagem patrimonial indevida em decorrência de atos administrativos posteriormente reputados ilícitos, especialmente diante da posição de comando exercida por ambos na estrutura societária da empresa.

Diante desse cenário, a Comissão conclui que os fatos investigados revelam fortes indícios de enriquecimento patrimonial indevido da concessionária BRK Ambiental decorrente da modelagem consolidada pelo 14º Termo Aditivo, bem como elementos suficientes para justificar a apuração da responsabilidade de seus administradores, Marcos Roberto Mendanha Nogueira e Marcos Antonio Pontes Macedo, nas esferas cível, administrativa, de controle externo e penal, em razão da participação direta que exerceram na formalização e implementação da solução contratual que produziu os benefícios econômicos ora questionados.



IV – DA CORROBORAÇÃO DAS CONCLUSÕES DESTA COMISSÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ao longo da presente investigação, esta Comissão Especial de Inquérito promoveu ampla instrução probatória destinada a reconstruir os fatos relacionados à celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998, examinando documentos administrativos, estudos técnicos, pareceres jurídicos, oitivas de agentes públicos e demais elementos relevantes para a adequada compreensão dos acontecimentos. As conclusões alcançadas ao término dos trabalhos revelaram quadro marcado por ruptura do fluxo administrativo originário, desconsideração das premissas técnicas construídas a partir do Estudo Hoyer, concentração decisória em reduzido grupo de agentes públicos, ausência de segregação de funções, fragilização dos mecanismos de controle institucional e adoção de solução contratual potencialmente lesiva ao interesse público.

Ocorre que tais conclusões não permanecem restritas ao âmbito desta Comissão Parlamentar de Inquérito. Ao contrário, os elementos reunidos nos autos demonstram significativa convergência entre os achados da presente investigação e as conclusões posteriormente alcançadas pelo Ministério Público do Estado do Espírito Santo no âmbito do Inquérito Civil nº 2024.0006.6476-94, da Ação Civil Pública nº 5008613-18.2025.8.08.0011 e da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa nº 5007623-90.2026.8.08.0011.

Com efeito, ao analisar a formação do 14º Termo Aditivo, o Ministério Público identificou exatamente a mesma premissa central reconhecida por esta Comissão: o abandono injustificado da modelagem técnico-regulatória construída no âmbito do Processo Administrativo nº 26.929/2022 e sua substituição por nova estrutura contratual significativamente mais vantajosa à concessionária e mais onerosa ao interesse público. Segundo registrado na própria petição inicial ministerial, a solução originalmente construída a partir do Estudo Hoyer foi desconsiderada sem demonstração técnica idônea capaz de justificar o afastamento das conclusões produzidas pela consultoria especializada contratada pelo Município.



A convergência torna-se ainda mais evidente quando se observa que o Ministério Público igualmente identificou a existência de verdadeira inversão da lógica regulatória originalmente construída. Enquanto o estudo técnico da Houer apontava para redução tarifária e ampliação de investimentos em benefício da coletividade, o novo arranjo contratual culminou na concessão de reajuste extraordinário de 4%, redução dos investimentos originalmente projetados e antecipação de outorga no valor de R\$ 15.000.000,00, sem justificativa técnica proporcional para tamanha alteração de rumo.

Da mesma forma, a tese desenvolvida por esta Comissão quanto à centralidade da atuação de Thiago Bringer, Vanderley Teodoro de Souza, Braulyo Lima Daver e Souza e Victor da Silva Coelho encontra correspondência direta nas conclusões ministeriais. A própria Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público aponta expressamente a participação desses agentes na construção, validação e formalização do novo arranjo contratual, atribuindo-lhes responsabilidade pela substituição da solução técnica anteriormente aprovada e pela adoção de modelagem considerada lesiva ao interesse público.

Especialmente relevante é a convergência quanto à existência de dano ao erário e potencial enriquecimento indevido decorrente do novo modelo contratual. O Ministério Público sustentou que a substituição da modelagem construída no Processo Administrativo nº 26.929/2022 produziu efeitos patrimoniais concretamente prejudiciais ao Poder Público e aos usuários do serviço, ampliando receitas da concessionária e reduzindo encargos originalmente previstos, em sentido oposto ao identificado pelo Estudo Houer. Segundo a peça ministerial, os prejuízos estimados alcançariam montante superior a R\$ 72 milhões.

Também merece destaque a coincidência entre as conclusões desta Comissão e as observações formuladas pelo Ministério Público acerca da destinação dos recursos oriundos da antecipação de outorga. Em sua petição inicial, o órgão ministerial registra que os recursos antecipados foram utilizados para custeio de despesas correntes da Administração Municipal, incluindo serviços de engenharia, manutenção urbana, estruturas para eventos e despesas relacionadas à Festa de Cachoeiro, circunstância igualmente identificada e debatida ao longo da presente investigação parlamentar.



No mesmo sentido, a Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público para discutir a validade do 14º Termo Aditivo sustenta a inexistência de fundamentação técnico-econômica idônea para justificar tanto o reajuste extraordinário de 4% quanto a antecipação da outorga de R\$ 15.000.000,00, ressaltando que a própria empresa Houer não participou da elaboração dos cálculos posteriormente utilizados para sustentar a nova modelagem contratual.

Não se trata, evidentemente, de vinculação entre as conclusões desta Comissão e os entendimentos adotados pelo Ministério Público, tampouco de substituição da atividade investigativa parlamentar pela atuação ministerial. O que se verifica é algo juridicamente mais relevante: a existência de convergência substancial entre investigações independentes, conduzidas por instituições distintas, mediante instrumentos próprios de apuração e sob perspectivas institucionais diversas, mas que alcançaram diagnósticos significativamente coincidentes acerca dos fatos investigados.

Diante desse cenário, a Comissão registra que as conclusões ora apresentadas encontram relevante elemento de corroboração externa na atuação do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, circunstância que reforça a consistência dos achados produzidos ao longo desta investigação e evidencia que as irregularidades identificadas transcendem o campo da mera divergência administrativa, assumindo relevância jurídica suficiente para justificar a atuação dos órgãos de controle, fiscalização e persecução competentes.

V – DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA MATRIZ DE RESPONSABILIDADE

Concluída a instrução dos fatos investigados, impõe-se proceder à individualização das responsabilidades identificadas ao longo dos trabalhos desta Comissão Especial de Inquérito. A presente etapa tem por finalidade correlacionar a atuação de cada investigado com os fatos apurados, considerando o grau de participação, o poder decisório exercido, a vantagem obtida, o nexo causal e os impactos produzidos sobre o interesse público.

A responsabilização ora proposta não decorre da mera ocupação de cargos públicos ou funções de direção, mas da análise concreta das condutas praticadas no âmbito da cadeia decisória que culminou na celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998. Para fins de sistematização dos achados desta Comissão, apresenta-se a



seguir matriz ilustrativa de responsabilidade individualizada, contendo a síntese das condutas atribuídas, o grau de culpabilidade identificado e as potenciais esferas de responsabilização incidentes em cada caso.

Conforme demonstrado ao longo deste Relatório Final, os fatos apurados revelam diferentes níveis de participação na estrutura decisória que resultou na celebração do 14º Termo Aditivo. As evidências produzidas apontam para a existência de agentes que exerceram papel central na concepção, construção e implementação da solução contratual, bem como agentes que atuaram na sua validação institucional e particulares que figuraram como beneficiários diretos dos efeitos econômicos decorrentes da nova modelagem. Tal diferenciação é essencial para que os órgãos de controle, fiscalização e persecução competentes possam avaliar, de forma proporcional e individualizada, a responsabilidade de cada investigado nas esferas administrativa, cível, de controle externo e penal.

Importa registrar, por fim, que a presente matriz não possui natureza condenatória, tampouco substitui a atuação dos órgãos constitucionalmente competentes para apuração e julgamento dos fatos. Sua finalidade consiste em consolidar, de forma objetiva e sistematizada, as conclusões alcançadas por esta Comissão acerca da participação de cada investigado nos eventos analisados, servindo como instrumento de apoio para as providências institucionais e jurídicas recomendadas ao final deste relatório.

Diante do conjunto probatório produzido, a Comissão entende ser possível estabelecer, de forma objetiva e proporcional, os diferentes níveis de participação identificados na cadeia decisória que culminou na celebração do 14º Termo Aditivo. A individualização das responsabilidades constitui etapa indispensável para a adequada compreensão dos fatos investigados, permitindo visualizar o papel desempenhado por cada agente, o grau de influência exercido sobre o resultado final, os benefícios eventualmente auferidos e as potenciais repercussões jurídicas decorrentes das condutas apuradas.

Para fins de consolidação das conclusões alcançadas ao longo desta investigação parlamentar, apresenta-se a seguir a Matriz de Responsabilidade Individualizada elaborada por esta Comissão, sintetizando os principais achados relacionados aos investigados, seus respectivos níveis de culpabilidade em tese identificados e as possíveis esferas de responsabilização incidentes em cada caso.



V – DA INDIVIDUALIZAÇÃO DA MATRIZ DE RESPONSABILIDADE

Com base nas provas documentais, depoimentos colhidos, análises técnicas e conclusões alcançadas ao longo desta investigação, esta Comissão estabeleceu a matriz de responsabilidade individualizada dos investigados, considerando o grau de participação, o poder de decisão, a vantagem obtida, o dolo identificado, o nexo causal e o impacto ao interesse público.

A matriz abaixo sintetiza os níveis de culpabilidade atribuídos a cada agente, sem prejuízo das apurações e responsabilizações nas esferas administrativa, civil e penal pelos órgãos competentes.



LEGENDA – GRAU DE CULPABILIDADE

MUITO ALTO
Liderança da conduta, dolo direto e central.

ALTO
Participação decisiva, com dolo e controle da ação.

MÉDIO/ALTO
Participação relevante, com contribuição essencial.

MÉDIO
Participação acessória ou de apoio.

BAIXO
Participação residual ou sem elementos de dolo.



A responsabilidade final será apurada pelos órgãos competentes, com base no contraditório, ampla defesa e no conjunto probatório constante dos autos.

MATRIZ DE RESPONSABILIDADE INDIVIDUALIZADA

INVESTIGADO	FUNÇÃO / ATUAÇÃO NO TERMO ADITIVO	PRINCIPAIS FATOS ATRIBUÍDOS	GRAU DE CULPABILIDADE	ESFERAS DE RESPONSABILIZAÇÃO
THIAGO BRINGER	Procurador-Geral do Município	Articulou e conduziu a substituição da modelagem Hoyer, instaurou o PA 86.707/2023 e promoveu o novo arranjo contratual.	MUITO ALTO (LÍDER DA CONDUTA)	ADMINISTRATIVA CIVIL PENAL
VANDERLEY TEODORO DE SOUZA	Diretor-Presidente da AGERSA	Validou juridicamente o novo arranjo, afastou o entendimento técnico anterior e omitiu-se diante das irregularidades.	ALTO (DECISOR ESSENCIAL)	ADMINISTRATIVA CIVIL PENAL
BRAULYO LIMA DAVER E SOUZA	Coordenador Jurídico da AGERSA	Emitiu parecer jurídico que viabilizou o aditivo, mesmo com ausência de fundamentos técnicos e jurídicos idôneos.	ALTO (DECISOR ESSENCIAL)	ADMINISTRATIVA CIVIL PENAL
VICTOR DA SILVA COELHO	Prefeito de Cachoeiro de Itapemirim	Autorizou a antecipação de outorga de R\$ 15 milhões e sua destinação para despesas diversas do saneamento.	ALTO (DECISOR RELEVANTE)	ADMINISTRATIVA CIVIL PENAL
MARCOS ROBERTO MENDANHA NOGUEIRA	Sócio da BRK Ambiental	Assinou o 14º Termo Aditivo em nome da concessionária, com ciência dos benefícios econômicos obtidos.	ALTO (BENEFICIÁRIO DIRETO)	ADMINISTRATIVA CIVIL PENAL
MARCOS ANTONIO PONTES MACEDO	Sócio da BRK Ambiental	Assinou o 14º Termo Aditivo em nome da concessionária, com ciência dos benefícios econômicos obtidos.	ALTO (BENEFICIÁRIO DIRETO)	ADMINISTRATIVA CIVIL PENAL

VI – DA TIPIFICAÇÃO DOS ATOS ILÍCITOS PRATICADOS

Os elementos probatórios produzidos ao longo da presente Comissão Especial de Inquérito revelam conjunto de fatos potencialmente aptos a ensejar responsabilização dos investigados em múltiplas esferas jurídicas, abrangendo o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, a responsabilização cível-administrativa por atos de improbidade administrativa, a responsabilização administrativa funcional e a eventual responsabilização penal.

No âmbito do controle externo, os fatos apurados apresentam aderência às hipóteses de irregularidade previstas na Lei Complementar Estadual nº 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), especialmente em razão da existência de indícios de prática de atos ilegais, ilegítimos e antieconômicos relacionados à celebração do 14º Termo Aditivo, à antecipação da outorga, ao potencial dano ao erário e à obtenção de vantagens patrimoniais indevidas

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”



por particulares. Mostram-se particularmente relevantes os arts. 1º, incisos XIV e XXXII, 5º, inciso II, 80, inciso III, 83 e 84, inciso III, que atribuem competência ao Tribunal para apuração de ilegalidades, julgamento de contas irregulares, instauração de Tomada de Contas Especial e responsabilização dos agentes que derem causa a prejuízos ao patrimônio público. O regime de culpabilidade previsto na referida legislação também permite a responsabilização por ação, omissão, conivência, negligência ou dolo, inclusive de terceiros que concorram para o dano ao erário.

Sob a perspectiva da improbidade administrativa, os fatos apurados apresentam potencial enquadramento nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992. O art. 9º mostra-se especialmente relevante diante dos indícios de enriquecimento patrimonial indevido decorrente da modelagem econômico-financeira implementada pelo 14º Termo Aditivo, notadamente em favor da concessionária e de eventuais terceiros beneficiários.

O art. 10 incide em razão dos elementos indicativos de lesão ao erário decorrente da substituição da modelagem construída a partir do Estudo Houer, da antecipação da outorga, da redução dos investimentos originalmente previstos e do potencial prejuízo financeiro suportado pelo Município e pelos usuários. Já o art. 11 apresenta pertinência em razão das possíveis violações aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, motivação, eficiência e segregação de funções identificadas ao longo da investigação. Em todos os casos, a análise deve observar o regime atualmente vigente da Lei de Improbidade Administrativa.

No campo da responsabilidade administrativa, os fatos apurados revelam possíveis infrações aos deveres funcionais inerentes aos cargos públicos exercidos pelos agentes investigados, especialmente quanto à observância dos princípios previstos no art. 37 da Constituição Federal, ao dever de motivação dos atos administrativos, à observância das competências legalmente atribuídas, à segregação de funções e à proteção do patrimônio público. As condutas identificadas também apresentam relevância sob a ótica da responsabilidade político-administrativa dos agentes investidos em funções de direção superior e chefia da Administração Pública Municipal.

Sob a perspectiva penal, os elementos reunidos pela Comissão revelam substrato suficiente para encaminhamento da matéria ao Ministério Público para apuração da eventual ocorrência de ilícitos contra a Administração Pública. Entre os tipos penais potencialmente incidentes destacam-se o crime de prevaricação, previsto no art. 319 do Código Penal,



caso demonstrado retardamento, omissão ou prática de ato funcional visando satisfazer interesse ou sentimento pessoal; o crime de advocacia administrativa, previsto no art. 321 do Código Penal, especialmente diante dos elementos relacionados à atuação simultânea em diferentes posições dentro da cadeia decisória; além de outros delitos que venham a ser identificados pelos órgãos de persecução penal a partir do aprofundamento investigativo dos fatos apurados.

Por fim, a Comissão registra que a presente tipificação possui natureza indicativa e não condenatória, destinando-se a demonstrar a compatibilidade jurídica entre os fatos apurados e os respectivos regimes de responsabilização previstos no ordenamento jurídico brasileiro. Caberá aos órgãos constitucionalmente competentes — Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, Ministério Público, Poder Judiciário e demais instâncias de controle — promover a adequada apuração, individualização e eventual responsabilização dos agentes envolvidos, observados o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

VII – DA COMPETÊNCIA DA CEI E DAS CONCLUSÕES FINAIS

A presente Comissão Especial de Inquérito, no exercício de sua competência constitucional e regimental, conclui que os elementos reunidos ao longo da instrução revelam quadro consistente de irregularidades relacionadas ao 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998.

Os fatos apurados demonstram inconsistências procedimentais, ruptura da cadeia de fundamentação técnica anteriormente construída, afastamento das conclusões do estudo elaborado pela Houer Consultoria e adoção de solução contratual dissociada das alternativas inicialmente submetidas à apreciação do Poder Concedente, circunstâncias que comprometem a regularidade administrativa dos atos praticados.

A instrução probatória desenvolvida por esta Comissão permitiu identificar elementos relevantes relacionados à atuação dos agentes públicos e particulares envolvidos, bem como à condução dos procedimentos administrativos que culminaram na celebração do 14º Termo Aditivo ao Contrato de Concessão nº 029/1998.



Os fatos examinados revelam a necessidade de apreciação da matéria pelos órgãos de controle e fiscalização competentes, especialmente em razão dos reflexos administrativos, regulatórios, econômicos e financeiros decorrentes da alteração contratual implementada.

Diante de todo o exposto, esta Comissão Especial de Inquérito conclui que os elementos apurados recomendam a adoção das providências cabíveis pelos órgãos competentes, para análise da regularidade dos atos praticados e eventual apuração das responsabilidades decorrentes dos fatos examinados.

Por fim, esta Comissão Especial de Inquérito delibera, como conclusão final de seus trabalhos, pela recomendação de **CANCELAMENTO INTEGRAL DO 14º TERMO ADITIVO AO CONTRATO DE CONCESSÃO Nº 029/1998**, diante das irregularidades, inconsistências procedimentais e fragilidades jurídicas identificadas ao longo da presente investigação parlamentar.

Delibera, ainda, pela **DEVOLUÇÃO INTEGRAL AOS USUÁRIOS DE TODOS OS VALORES COBRADOS** em decorrência dos efeitos produzidos pelo referido Termo Aditivo, observados os procedimentos técnicos, administrativos e legais necessários à apuração dos montantes e à efetivação da restituição.

Considerando os elementos colhidos durante a instrução, a Comissão delibera também pelo **ENCAMINHAMENTO INTEGRAL DO PRESENTE RELATÓRIO FINAL E DE TODOS OS DOCUMENTOS QUE O INSTRUEM AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, para análise dos fatos apurados e adoção das providências que entender cabíveis no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais.

A Comissão limita-se a registrar os elementos identificados durante a presente investigação parlamentar, sem prejuízo das conclusões que venham a ser alcançadas pelos órgãos de controle, fiscalização e persecução após exame aprofundado da matéria.



**Câmara
Municipal**
de Cachoeiro de Itapemirim

Praça Jerônimo Monteiro, 70, Centro
Cachoeiro de Itapemirim/ES
CEP: 29300-170

Cachoeiro de Itapemirim/ES, em 19 de junho de 2026.

Vereador FABRÍCIO DA SILVA MARTINS (CORONEL FABRÍCIO)
Relator da Comissão Especial de Inquérito (CEI)

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”