Voto do Relator 06168/2026

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 04055/2026
Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação
Setor: GAC - Rodrigo Chamoun - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Criação: 09/11/26 12:18
UG: PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari
Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Representante: Identidade preservada
Responsável: FERNANDA DA SILVA PEREIRA PARENTE, YGOR BARBOSA CREDI DIO, RODRIGO LEMOS BORGES

***Ementa*:** DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. RECAPEAMENTO DE VIAS URBANAS. EXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA. PRESUNÇÃO RELATIVA DE INEXEQUIBILIDADE. GARANTIA ADICIONAL. MEDIDA CAUTELAR. REGIME JURÍDICO PRÓPRIO DO TCEES. PRESSUPOSTOS MATERIAIS CUMULATIVOS. FUNDADO RECEIO DE GRAVE OFENSA AO INTERESSE PÚBLICO. RISCO DE INEFICÁCIA DA DECISÃO DE MÉRITO. DISTINÇÃO EM RELAÇÃO ÀS CATEGORIAS DO CPC. RITO SUMÁRIO COMO TÉCNICA DE PRIORIDADE PROCESSUAL. PROPORCIONALIDADE. CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS. PERIGO DE DANO REVERSO. CAUTELAR PARCIALMENTE DEFERIDA. DESCLASSIFICAÇÃO SUPERVENIENTE DA PROPOSTA IMPUGNADA. PEDIDO PARCIALMENTE PREJUDICADO. MANUTENÇÃO DO RITO SUMÁRIO. REAVALIAÇÃO DA CAUTELAR PELA UNIDADE TÉCNICA. AUSÊNCIA DE CONVALIDAÇÃO. POSSIBILIDADE DE REAVALIAÇÃO.

I. CASO EM EXAME

1. Representação formulada por representante com identidade preservada, em oposição ao Pregão Eletrônico nº 070/2026. O certame foi promovido pelo Município de Guarapari para o recapeamento de diversas ruas, por meio de convênio, com valor estimado de R$ 13.305.535,40.

2. O representante impugnou sete aspectos do edital e da fase preparatória e pleiteou a suspensão do certame. Em petição intercorrente, sustentou que a proposta vencedora estaria abaixo de 75% do valor orçado, sem diligência de

Assinado por
RODRIGO FLAVIO FREIRE
FARIAS CHAMOUN
09/11/2026 14:58

exequibilidade, e pleiteou que o Município se abstivesse de homologar o certame e de contratar.

3. Na sessão de 02/10/2026, as duas primeiras colocadas apresentaram propostas inferiores a 75% do valor orçado. A primeira foi desclassificada por não comprovar a exequibilidade no prazo da diligência. A segunda, de R$ 8.981.236,40, foi declarada vencedora sem diligência de exequibilidade, apenas com análise técnica da Secretaria Municipal de Obras. Em 03/11/2026, pendiam recursos administrativos sobre a exequibilidade dessa proposta e sobre a habilitação do consórcio liderado pela vencedora, e não havia homologação nem contrato.

4. A unidade técnica propôs indeferir a suspensão do pregão e determinar, cautelarmente, a abstenção de homologar o certame, assinar o contrato e emitir ordem de serviço até a comprovação da diligência de exequibilidade e da exigência da garantia adicional.

II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO

5. As questões consistem em definir: (i) se os elementos disponíveis configuram, cumulativamente, fundado receio de grave ofensa ao interesse público e risco de ineficácia da decisão de mérito; (ii) se a suspensão do certame ou a abstenção de homologá-lo é adequada e proporcional diante das consequências práticas e do perigo de dano reverso; (iii) qual o efeito dos fatos supervenientes sobre o pedido; e (iv) qual o rito processual aplicável ao prosseguimento do feito.

III. RAZÕES DE DECIDIR

6. A tutela cautelar no TCEES submete-se a regime jurídico próprio. As categorias de *fumus boni iuris* e *periculum in mora* possuem utilidade apenas auxiliar e não substituem os requisitos normativos estabelecidos na Lei Orgânica e no Regimento Interno.

7. A concessão da medida cautelar exige, cumulativamente, fundado receio de grave ofensa ao interesse público e risco de ineficácia da decisão de mérito. O primeiro pressuposto demanda base objetiva, ameaça qualificada e identificação concreta do interesse público; o segundo exige demonstração de que o decurso do tempo poderá reduzir ou eliminar a utilidade prática da futura decisão.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

8. A medida cautelar e o rito sumário operam em planos distintos. A cautelar incide sobre a realidade administrativa; o rito sumário organiza a prioridade e a velocidade do procedimento. Por isso, a definição do rito é questão juridicamente autônoma, examinada à luz das hipóteses do art. 306 do RITCEES.

9. Os apontamentos sobre a modalidade, o parcelamento, o tratamento das microempresas e empresas de pequeno porte, a limitação dos consórcios, o convênio, a sobreposição de contratações e o orçamento estão motivados nos documentos da fase preparatória ou não indicam fato concreto. Por isso, não contam, em cognição sumária, com suporte objetivo.

10. A publicação incompleta dos anexos técnicos no PNCP, a correção da composição de custo sem reabertura do prazo e as contradições do edital contam com suporte objetivo. Seus efeitos, porém, se produziram na fase de disputa, já encerrada, e não seriam desfeitos pela suspensão do certame, o que afasta a ameaça de caráter prospectivo. A determinação corretiva, a invalidação, o ressarcimento e a responsabilização permanecem disponíveis no mérito.

11. Nas obras e serviços de engenharia, a proposta inferior a 75% do valor orçado gera presunção relativa de inexequibilidade, que pode ser afastada por diligência. A proposta vencedora não foi submetida à diligência aplicada à proposta anterior, e sua exequibilidade é questionada em recursos pendentes. Há, assim, suporte objetivo ao receio de contratação sem aferição adequada da exequibilidade, e a ameaça é grave e prospectiva.

12. O efeito suspensivo dos recursos administrativos impede a homologação apenas até seu julgamento. Depois dele, a homologação e a assinatura do contrato podem ocorrer em poucos dias, e eventual inexecução só se revelaria no curso da obra. Há, por isso, risco de ineficácia da decisão de mérito.

13. A suspensão integral do pregão atrasaria a recuperação das vias sem corrigir vícios cujos efeitos já se produziram. A medida restrita proposta pela unidade técnica atua sobre o ponto em que o risco se concentra. Ela não produz, neste momento, perigo de dano reverso relevante, porque o certame já não pode ser homologado enquanto pendentes os recursos. A exigência da garantia adicional, prevista para propostas inferiores a 85% do valor orçado, integra a medida.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

14. A desclassificação superveniente da proposta impugnada na petição intercorrente esvaziou o pedido nessa parte, que ficou prejudicado, sem alcançar o objeto da representação.

15. Presentes as duas hipóteses do art. 306, caput, do RITCEES, o processo deverá prosseguir sob o rito sumário, com instrução prioritária e reavaliação da cautelar pela unidade técnica à luz da documentação a ser apresentada pelo Município.

IV. DISPOSITIVO E TESE

16. Medida cautelar parcialmente deferida, para determinar a abstenção de homologar o certame e contratar até a comprovação da diligência de exequibilidade e da exigência da garantia adicional. Pedido prejudicado quanto à proposta desclassificada. Prosseguimento sob rito sumário, sem convalidação do procedimento e com possibilidade de nova apreciação cautelar.

Tese de julgamento: **"**1. No TCEES, a concessão de medida cautelar submete-se aos pressupostos próprios previstos na Lei Complementar nº 621/2012 e no RITCEES, não se mostrando adequada sua simples substituição pelas categorias do art. 300 do CPC. 2. O fundado receio de grave ofensa ao interesse público e o risco de ineficácia da decisão de mérito constituem pressupostos materiais autônomos e cumulativos; o primeiro exige suporte objetivo, gravidade e interesse público concretamente identificado, e o segundo exige vínculo concreto entre o decurso do tempo e a perda ou redução da utilidade prática da decisão final. 3. O rito sumário não se confunde com a tutela cautelar: incide sobre a organização do procedimento, e sua definição é questão autônoma, examinada à luz das hipóteses alternativas do art. 306 do RITCEES. 4. Encerrada a fase de disputa, os vícios de divulgação e as contradições do edital que contam com suporte objetivo não configuram, por si, ameaça de caráter prospectivo apta a justificar a suspensão do certame e devem ser apurados no mérito. 5. A aceitação de proposta inferior a 75% do valor orçado em obras e serviços de engenharia, sem diligência de exequibilidade, dá suporte objetivo ao fundado receio de grave ofensa ao interesse público e pode justificar a abstenção cautelar de homologar o certame e contratar até a comprovação da diligência e da exigência da garantia adicional. 6. A desclassificação superveniente da proposta impugnada esvazia o pedido cautelar a ela dirigido, sem alcançar o objeto da representação. 7. O efeito suspensivo dos recursos administrativos não afasta o risco de ineficácia da

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

decisão de mérito quando, julgados os recursos, a homologação e a contratação puderem ocorrer antes da atuação do Tribunal".

Dispositivos relevantes citados: Lei Complementar nº 621/2012, arts. 1º, XV, 124 a 129, 125, II, § 4º, e 135, *caput* e § 3º; Regimento Interno do TCEES, arts. 29, V, 306, caput e parágrafo único, 307, § 3º, 309, 376, 389, IV, e 391; Lei nº 14.133/2021, arts. 4º, § 1º, II, 59, IV e §§ 2º, 4º e 5º, e 168; LINDB, arts. 20 e 21; CPC, art. 300; Decreto nº 9.830/2019, arts. 2º, § 3º, e 3º, § 3º.

O CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I. RELATÓRIO

Trata-se de denúncia, recebida como representação, com pedido de medida cautelar, formulada por representante com identidade preservada, em oposição ao Pregão Eletrônico nº 070/2026, promovido pelo Município de Guarapari.[1]

O certame teve por objeto a contratação de empresa ou de consórcio especializado para o recapeamento de diversas ruas do Município, por meio de convênio. O valor estimado era de R$ 13.305.535,40, com julgamento pelo menor preço global e execução sob o regime de empreitada por preço unitário. O recebimento das propostas começou em 18/09/2026, e a sessão de disputa foi marcada para o dia 02/10/2026.[2]

Em síntese, o representante apontou sete irregularidades: (i) o uso do pregão para objeto que seria obra; (ii) a reunião das ruas em lote único, sem parcelamento; (iii) o afastamento dos benefícios da Lei Complementar nº 123/2006; (iv) a limitação dos consórcios a duas empresas; (v) a falta de publicação dos anexos técnicos; (vi) a indicação genérica do convênio; e (vii) a existência de outras contratações com objeto sobreposto. Requereu, cautelarmente, a suspensão do pregão até o julgamento do

[1] Petição Inicial 02020/2026 (peça 2). Despacho 29961/2026 (peça 4), que recebeu a denúncia como representação.
[2] Edital do Pregão Eletrônico nº 070/2026, quadro-resumo e item 1.4 (Peça Complementar 44768/2026, peça 3).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

mérito. No mérito, pediu a anulação do edital e a sua republicação na modalidade concorrência, com o parcelamento do objeto.

No curso do processo, a identidade do representante foi preservada, a análise de seletividade concluiu pela selecionabilidade e o Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e de Mobilidade (NCP) propôs o conhecimento da representação.[3]

Na Decisão Monocrática 1083/2026, conheci da representação e, antes de apreciar o pedido cautelar, determinei a notificação da Agente de Contratação, Sra. Fernanda da Silva Pereira Parente, e do Secretário Municipal de Obras, Sr. Ygor Barbosa Credi-Dio, para que se manifestassem em até cinco dias. Dei ciência, ainda, ao Prefeito Municipal, Sr. Rodrigo Lemos Borges.[4]

Na sessão de 02/10/2026, a empresa Polipavi Saneamento e Pisos Ltda. foi classificada em primeiro lugar, com proposta de R$ 8.914.708,71. O representante apresentou, então, petição intercorrente. Nela, sustentou que a proposta estaria abaixo do limite de 75% do valor orçado e que não haveria prova de diligência sobre sua exequibilidade. Requereu nova medida cautelar, para que o Município se abstivesse de homologar o certame, contratar e iniciar a execução.[5]

Os três responsáveis se manifestaram. O Secretário Municipal de Obras apresentou defesa acompanhada de documentos. O Prefeito Municipal também apresentou resposta, na qual enfrentou os pontos da representação. Com ela vieram a manifestação da Agente de Contratação e outros documentos.[6]

---

[3] Despacho 29961/2026 (peça 4); Despacho 30117/2026 (peça 7); Análise de Seletividade 492/2026 (peça 9); Manifestação Técnica 1816/2026 (peça 10).
[4] Decisão Monocrática 1083/2026 (peça 11).
[5] Petição Intercorrente 664/2026 (peça 36), datada de 02/10/2026, e Peça Complementar 47216/2026 (peça 37), com os relatórios do Portal de Compras Públicas.
[6] Defesa/Justificativa 1278/2026 (peça 17), do Secretário Municipal de Obras, em resposta ao Termo de Notificação 1607/2026, com documentos (peças 18 a 25). Resposta de Comunicação 1706/2026 (peça 26), do Prefeito Municipal, com referência à Decisão Monocrática 1083/2026, acompanhada da manifestação da Agente de Contratação (Peça Complementar 47348/2026, peça 27) e de documentos (peças 28 a 35).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

Em 13/10/2026, o representante protocolou uma segunda petição intercorrente. Nela, noticiou a publicação da Concorrência Eletrônica nº 010/2026, destinada a obras de pavimentação asfáltica, drenagem pluvial, terraplenagem e sinalização viária em diversas vias do Município, com valor estimado de R$ 21.978.655,17. Pediu a análise conjunta das contratações e a fiscalização sistêmica das obras viárias do Município. Pleiteou também, se identificados elementos mínimos, o encaminhamento das informações ao Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) ou a outro órgão do Ministério Público competente. Essa petição não contém pedido cautelar.[7]

Após o contraditório prévio, o NCP, na Manifestação Técnica de Cautelar 224/2026, propôs o indeferimento do pedido cautelar da petição inicial. Quanto à petição intercorrente de 02/10/2026, sugeriu medida cautelar restrita: o Município não poderia homologar o certame, assinar o contrato nem emitir ordem de serviço até comprovar a diligência de exequibilidade da proposta vencedora e a exigência da garantia adicional. Indicou, ainda, a oitiva dos responsáveis e a ciência das sanções aplicáveis ao descumprimento.[8]

Paralelamente à tramitação deste processo, o certame prosseguiu. Segundo os registros do Portal de Compras Públicas, consultados em 03/11/2026, foram praticados os atos a seguir[9].

Em 05/10/2026, com base em análise técnica da Secretaria Municipal de Obras, a Agente de Contratação convocou a Polipavi Saneamento e Pisos Ltda. em diligência para demonstrar a exequibilidade de sua proposta em 24 horas. Em 07/10/2026, desclassificou a proposta, porque a empresa não apresentou no prazo as

[7] Petição Intercorrente 674/2026 (peça 52), datada de 07/10/2026 e protocolada em 13/10/2026.
[8] Manifestação Técnica de Cautelar 224/2026 (peça 46).
[9] GUARAPARI. Prefeitura Municipal. Pregão Eletrônico nº 070/2026. Portal de Compras Públicas, 2026. Disponível em: https://www.portaldecompraspublicas.com.br/processos/es/prefeitura-municipal-de-guarapari-3688/pe-070-2026-2026-512201. Acesso em: 3 nov. 2026.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

comprovações solicitadas.[10] A Duto Engenharia Eireli, segunda colocada, passou a ser arrematante, com lance de R$ 8.981.236,40.

Em 08/10/2026, a Duto Engenharia apresentou a proposta readequada ao seu último lance, em nome do Consórcio DUTO – EBS – Guarapari PAV, do qual é líder. No mesmo dia, a Secretaria Municipal de Obras analisou a proposta e opinou por sua aceitação técnica. Em 09/10/2026, a licitante foi convocada a apresentar os documentos de habilitação, juntados em 13/10/2026[11]. Em 14/10/2026, a Agente aceitou a proposta, habilitou a licitante e a declarou vencedora.

Três licitantes manifestaram intenção de recorrer, e duas delas, a Construpav Asfaltos Ltda. e a SVG Construções e Consultoria Ltda., apresentaram recurso em 19/10/2026. As recorrentes sustentaram que a exequibilidade da proposta vencedora não teria sido suficientemente demonstrada e questionaram a distância de transporte da massa asfáltica. A Construpav questionou, ainda, a disponibilidade da usina e da frota e a composição dos Benefícios e Despesas Indiretas (BDI). Sustentou, também, que o compromisso de constituição do consórcio, datado de 08/10/2026, não comprovaria que a participação conjunta estivesse ajustada na abertura da sessão. A vencedora apresentou contrarrazões em 22/10/2026.[12]

---

[10] Notificação de diligência à Polipavi Saneamento e Pisos Ltda., de 05/10/2026 (Anexo 5790/2026). Ata Parcial do Pregão Eletrônico nº 070/2026, gerada no Portal de Compras Públicas em 03/11/2026, registros de 05/10/2026, às 14h33, e de 07/10/2026, às 14h46. A desclassificação teve como fundamentos o item 8.6.4 do edital e o art. 59 da Lei nº 14.133/2021, "diante da ausência de comprovação suficiente da exequibilidade da proposta e do não atendimento à diligência no prazo estabelecido".

[11] Notificação de diligência expedida em 29/10/2026 pela Agente de Contratação, que registra o envio da proposta readequada em nome do Consórcio DUTO–EBS em 08/10/2026 e a apresentação do termo de compromisso de constituição do consórcio em 13/10/2026; Ata Parcial do Pregão Eletrônico nº 070/2026, registros de 07/10/2026 a 14/10/2026. Documentos disponíveis no Portal de Compras Públicas, consultado em 03/11/2026. Parecer Técnico de Análise da Proposta de Preços do Consórcio DUTO – EBS – Guarapari PAV, de 08/10/2026 (Anexo 5791/2026, peça 51).

[12] Recurso da SVG Construções e Consultoria Ltda., de 19/10/2026, item III e pedido 3; recurso da Construpav Asfaltos Ltda., de 19/10/2026, itens V (distância de transporte), VI (frota e usinagem), VIII (BDI) e IX (tratamento dado à primeira colocada). Documentos disponíveis no Portal de Compras Públicas, consultado em 03/11/2026.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

Em 28/10/2026, a Procuradoria-Geral do Município emitiu manifestação jurídica complementar. Com base nela, em 29/10/2026, a Agente de Contratação convocou a Duto Engenharia em diligência para comprovar que o compromisso de participação conjunta já existia na abertura da sessão. A notificação registrou que, se essa preexistência não fosse demonstrada, deveria ser avaliada a reconsideração da habilitação do consórcio. A resposta foi juntada no mesmo dia, e as recorrentes receberam prazo até 04/11/2026 para se manifestar sobre ela.[13] Na consulta de 03/11/2026, o portal não registrava decisão sobre os recursos, adjudicação, homologação ou contrato.

Tendo relatado o necessário, passo à fundamentação.

II. FUNDAMENTOS

Como ponto de partida, **concordo** com a Manifestação Técnica de Cautelar 224/2026. Acompanho o indeferimento do pedido cautelar formulado na petição inicial e a medida cautelar restrita sugerida para o pedido da petição intercorrente de 02/10/2026, pelas razões expostas pela área técnica, com os acréscimos que apresento adiante.

Os atos do certame registrados no portal, em sua maior parte posteriores à manifestação técnica, reforçam essa conclusão. A primeira colocada foi desclassificada, e a proposta da nova vencedora, também inferior a 75% do valor orçado, foi submetida apenas a análise técnica da Secretaria Municipal de Obras, sem diligência de exequibilidade. Essa análise é questionada em recursos administrativos ainda pendentes, que discutem também a habilitação do consórcio vencedor.

Esses fatos justificam quatro acréscimos à proposta da área técnica. O primeiro é o reconhecimento de que o pedido ficou prejudicado na parte fundada na proposta da Polipavi. O segundo é a manutenção do rito sumário. O terceiro é a requisição da

[13] Notificação de diligência de 29/10/2026 (“Diligência – comprovação da preexistência do compromisso consorcial”) e registros do Portal de Compras Públicas de 29/10/2026, às 13h45 e às 19h04, e de 03/11/2026, às 08h32, consultado em 03/11/2026.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

documentação relativa aos atos praticados no certame a partir da sessão de disputa. O quarto é a reavaliação, pelo NCP, da manutenção da cautelar à luz dessa documentação.

A controvérsia cautelar deve ser resolvida em um plano distinto do julgamento definitivo da regularidade da contratação. O objeto imediato desta deliberação é verificar se, à luz dos elementos atualmente disponíveis e do regime jurídico próprio do controle externo, estão presentes os pressupostos que legitimam uma intervenção provisória do Tribunal e qual deve ser o ritmo processual da instrução subsequente.

II.1 DO REGIME JURÍDICO DAS MEDIDAS CAUTELARES E DO RITO SUMÁRIO NO TCEES

II.1.1 Natureza e finalidade da tutela cautelar

No processo de controle externo, o tempo não constitui um elemento neutro. Pode permitir o amadurecimento da instrução, mas também consolidar situações de difícil reversão e reduzir a utilidade da decisão final. É nesse espaço que atua a tutela cautelar: não para resolver definitivamente a controvérsia, mas para preservar as condições necessárias a uma decisão de mérito útil e efetiva.

A medida cautelar possui, por isso, natureza preventiva, provisória, instrumental e não sancionatória. Sua cognição é sumária e fundada em juízo de probabilidade, sem antecipação definitiva da regularidade do ato, da responsabilidade dos agentes ou das consequências próprias do mérito. A providência subsiste apenas enquanto persistirem os pressupostos que a legitimam, podendo ser mantida, modificada ou revogada conforme evoluam a instrução, o contraditório e a realidade fática.

No âmbito do TCEES, o poder cautelar encontra disciplina expressa na Lei Complementar Estadual nº 621/2012 e no Regimento Interno. A Lei Orgânica atribui ao Tribunal a competência para expedir medidas cautelares a fim de prevenir grave

ofensa ao interesse público ou a ineficácia de suas decisões, e disciplina seu exercício concreto nos arts. 124 a 129.[14]

II.1.2 Regime próprio do controle externo e relação com o Código de Processo Civil

O regime cautelar do TCEES não deve ser reduzido à transposição automática das categorias do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* próprias do processo civil. Há evidente afinidade funcional, mas a Lei Orgânica e o Regimento Interno formularam pressupostos específicos, ajustados à natureza objetiva do processo de controle externo.

O CPC admite a aplicação supletiva e subsidiária aos processos administrativos apenas na ausência de normas que os regulem. Seu art. 300 associa a tutela de urgência à probabilidade do direito e ao perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. No TCEES, porém, existe disciplina específica. Assim, as categorias do CPC podem auxiliar a compreensão, mas não substituem a linguagem normativa adotada pelo legislador estadual.[15]

Essa distinção tem uma consequência prática: a mera plausibilidade de ilegalidade não equivale, por si só, ao primeiro pressuposto cautelar do TCEES, assim como a simples proximidade temporal de um ato administrativo não equivale automaticamente ao segundo. A decisão deve enfrentar os requisitos na formulação própria da Lei Orgânica e do Regimento Interno.

[14] LC Estadual nº 621/2012, art. 1º, XV: compete ao TCEES expedir medidas cautelares previstas na Lei Complementar, a fim de prevenir grave ofensa ao interesse público ou a ineficácia das suas decisões. O regime específico das medidas cautelares consta dos arts. 124 a 129.

[15] CPC, art. 15: na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições do Código serão aplicadas supletiva e subsidiariamente. Art. 300: a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

II.1.3 Pressupostos materiais: autonomia e cumulatividade

O art. 124 da Lei Complementar nº 621/2012 exige, para a concessão da medida cautelar, a presença simultânea do **fundado receio de grave ofensa ao interesse público** e do **risco de ineficácia da decisão de mérito**. O art. 376 do RITCEES reproduz expressamente essa estrutura cumulativa.[16]

Os dois pressupostos são autônomos. O primeiro examina se há ameaça qualificada ao interesse público concretamente identificável, apoiada em elementos objetivos. O segundo examina se o tempo necessário à instrução e ao julgamento pode comprometer a utilidade prática da futura decisão. A presença de apenas um deles não autoriza a medida cautelar.

Também não se deve confundir esses pressupostos com a "comprovada urgência" mencionada no parágrafo único do art. 124 da Lei Orgânica e no parágrafo único do art. 376 do RITCEES. Essa urgência qualificada não constitui um terceiro requisito material aplicável a toda cautelar; é condição adicional para que a providência seja adotada monocraticamente pelo Relator, sujeita à ratificação na primeira sessão subsequente.

A distinção entre competência, finalidade e requisitos reforça essa conclusão. O art. 1º, XV, da Lei Orgânica utiliza a conjunção "ou" para descrever, em um plano geral, as finalidades institucionais do poder cautelar. Já o art. 124, ao disciplinar a concessão concreta da providência, emprega a conjunção "e" e exige a demonstração cumulativa dos dois pressupostos materiais.

[16] LC Estadual nº 621/2012, art. 124: no início ou no curso de qualquer processo, havendo fundado receio de grave ofensa ao interesse público e de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal de Contas poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares. RITCEES, art. 376. No início ou no curso de qualquer processo, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, com ou sem a oitiva da parte, determinar medidas cautelares, observado o rito sumário previsto nos arts. 306 a 312 deste Regimento, desde que presentes os seguintes requisitos: I - fundado receio de grave ofensa ao interesse público; e II - risco de ineficácia da decisão de mérito. Parágrafo único. Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator ou do Presidente, na hipótese do art. 20, inciso XXII deste Regimento, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal na primeira sessão subsequente, sob pena de perda de eficácia da decisão.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

II.1.4 Fundado receio de grave ofensa ao interesse público

A expressão “fundado receio de grave ofensa ao interesse público” deve ser compreendida em sua unidade, sem perder de vista o significado próprio de cada elemento que a compõe.

“Receio” exprime um juízo prospectivo: não se exige que a ofensa já tenha ocorrido, pois a função preventiva da cautelar consiste justamente em impedir sua ocorrência, seu agravamento ou sua consolidação. O qualificativo “fundado”, porém, exclui conjecturas, intuições ou riscos meramente abstratos; o prognóstico deve encontrar apoio racional em fatos, documentos, dados, manifestações técnicas ou outras circunstâncias objetivas constantes dos autos.

O adjetivo “grave” estabelece um limiar de intervenção. Nem toda ilegalidade possível, falha procedimental ou divergência interpretativa justifica a atuação cautelar. É necessário que a ameaça alcance intensidade suficiente para legitimar interferência provisória do controle externo na atuação administrativa.

Por fim, o “interesse público” não pode funcionar como cláusula retórica ou valor abstrato. Deve ser concretamente identificado à luz das competências constitucionais e legais do controle externo, que abrangem, entre outros parâmetros, a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a razoabilidade e a proporcionalidade.

Como referenciais institucionais auxiliares, jamais como fontes autônomas de competência ou substitutos da norma jurídica, podem ser consideradas dimensões relacionadas à efetividade das políticas públicas; à credibilidade das contas e à sustentabilidade fiscal; à integridade, à eficiência e à sustentabilidade dos negócios governamentais; e à governança, transparência e responsabilidade na gestão pública.

A decisão cautelar deve, portanto, explicitar qual interesse público se encontra ameaçado, quais elementos tornam fundado o receio, qual a relação entre os fatos e

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

a ameaça e por que a possível ofensa apresenta gravidade suficiente para justificar intervenção antes do mérito.

II.1.5 Risco de ineficácia da decisão de mérito

O segundo pressuposto possui autonomia conceitual. Trata-se de perigo especificamente processual: a possibilidade concreta de que o tempo necessário à instrução e ao julgamento permita a consolidação de uma situação fática ou jurídica capaz de tornar a futura decisão inútil, inexequível, excessivamente onerosa ou substancialmente menos efetiva.

Não basta, assim, registrar que a sessão de licitação está próxima, que o contrato pode ser assinado, que uma ordem de serviço foi emitida ou que determinado ato é iminente. É necessário demonstrar o vínculo entre o decurso do tempo, a evolução provável da situação fiscalizada e a perda ou redução da utilidade prática da decisão final.

O requisito tende a estar presente quando a consumação de determinada etapa produz efeitos de difícil reversão ou reduz significativamente a capacidade de a futura deliberação proteger o interesse público. Em sentido contrário, não se caracteriza quando o julgamento posterior permanece plenamente apto a corrigir, impedir ou recompor os efeitos juridicamente relevantes.

II.1.6 Distinção entre medida cautelar e rito sumário

A tutela cautelar e o rito sumário operam em planos distintos, embora complementares. A medida cautelar incide sobre a realidade administrativa, suspendendo, impedindo, condicionando ou preservando determinada situação para proteger a utilidade da decisão futura. O rito sumário, por sua vez, incide sobre o próprio processo, conferindo prioridade e velocidade à tramitação sem reduzir a profundidade da instrução, o contraditório ou o dever de fundamentação.

Essa distinção também aparece no texto regimental. O art. 376 condiciona a cautelar à presença cumulativa dos requisitos dos incisos I e II. Já o art. 306 dispõe que os

processos em que houver fundado receio de grave ofensa ao interesse público **ou** de ineficácia das decisões observarão o rito sumário; somente se não se confirmar pelo menos uma dessas situações haverá, em regra, retorno ao rito ordinário, ressalvada decisão colegiada fundamentada em contrário.[17]

Daí decorre uma consequência relevante: o indeferimento da cautelar não implica, automaticamente, abandono do rito sumário. Pode faltar a conjugação necessária à intervenção material e, ainda assim, subsistir situação que imponha tratamento processual prioritário. Em fórmula sintética: a cautelar protege; o rito sumário acelera; o mérito decide.

II.1.7 Proporcionalidade, consequências práticas e perigo de dano reverso

A presença dos pressupostos cautelares não conduz automaticamente à medida mais intensa. Depois de reconhecida a possibilidade jurídica de intervenção, é necessário definir se a providência pretendida é adequada, necessária e proporcional ao risco concretamente identificado.

A LINDB exige, na esfera controladora, a consideração das consequências práticas e da motivação quanto à necessidade e à adequação da medida, inclusive diante das alternativas possíveis. O Decreto nº 9.830/2019 reforça que a motivação deve considerar alternativas e observar adequação, proporcionalidade e razoabilidade.[18]

---

[17] RITCEES, art. 306: “Os processos em que houver fundado receio de grave ofensa ao interesse público ou de ineficácia das suas decisões observarão o rito sumário previsto neste Regimento.” Parágrafo único: “Não se confirmando pelo menos um dos requisitos indicados no caput, o processo será regido pelo rito ordinário, salvo decisão colegiada em contrário, devidamente fundamentada.”

[18] LINDB. Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.
Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.
Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

Esse exame compreende o estágio do procedimento administrativo, a reversibilidade da medida, a essencialidade do objeto, os impactos sobre terceiros e políticas públicas, a possibilidade de uma solução menos gravosa e o perigo de dano reverso. A cautelar deve ser calibrada para controlar o risco sem impor restrição superior à necessária.

Por isso, a decisão deve comparar, em concreto, o risco de não agir com o risco produzido pela própria intervenção. O perigo de dano reverso não impede automaticamente a cautelar, mas exige fundamentação específica sobre as consequências de agir e de não agir e sobre a existência de alternativas capazes de preservar o resultado útil do processo.

II.2 DAS ALEGAÇÕES E DAS MANIFESTAÇÕES APRESENTADAS

II.2.1 Das alegações do representante

Como exposto no relatório, o representante impugnou sete aspectos do edital e da fase preparatória. Para ele, a fresagem, a pintura de ligação e a aplicação de concreto betuminoso usinado a quente (CBUQ), com transporte, mobilização e administração local, configurariam obra de infraestrutura viária, e não serviço comum de engenharia. A escolha do pregão teria servido para encurtar prazos e para afastar exigências de projeto.

O representante sustentou também que a reunião de ruas de bairros distintos em lote único restringiria a disputa a poucas empresas com usina própria e frota. A limitação dos consórcios a duas empresas, prevista no item 2.5.1.1[19] do edital, somada ao

---

dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
Decreto nº 9.830/2019, art. 3º, § 3º: a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida, consideradas as possíveis alternativas e observados os critérios de adequação, proporcionalidade e razoabilidade.

[19] Edital, item 2.5.1.1: “O número máximo de integrantes de cada consórcio será de 02 (duas) empresas, conforme consta na justificativa ANEXO I do PB.” (Peça 3, p. 4.)

acréscimo de 20% no patrimônio líquido exigido dos consórcios no item 2.5.5.1[20], criaria barreira à participação. O item 2.2 do edital[21], que afasta os benefícios dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123/2006, não estaria amparado em estudo que demonstrasse prejuízo.

Alegou, ainda, que o Anexo II-B do edital remeteu a "arquivos apartados" a planilha, as composições, o cronograma, o memorial, os projetos e as Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs). Esses arquivos não estariam disponíveis no Portal de Compras Públicas nem no sítio do Município, o que impediria a formulação consciente das propostas e violaria o princípio da publicidade. O edital mencionaria o convênio sem identificar concedente, valor, contrapartida e plano de trabalho. Além disso, o Município manteria ao menos duas outras contratações de recapeamento nos últimos doze meses, o que indicaria duplicidade, fracionamento e falta de planejamento.

Na petição intercorrente de 02/10/2026, o representante acrescentou que a proposta vencedora, de R$ 8.914.708,71, corresponderia a cerca de 67% do valor orçado pela Administração, de R$ 13.305.535,40. Ficaria, assim, R$ 1.064.442,84 abaixo do limite de 75% desse valor, que a Lei nº 14.133/2021 adota como parâmetro de inexequibilidade nas obras e serviços de engenharia. Segundo ele, os documentos da sessão não demonstrariam diligência suficiente para comprovar a exequibilidade.

Em caráter cautelar, o representante requereu, na petição inicial, a suspensão imediata do pregão. Na petição intercorrente, pediu que o Município se abstivesse de homologar o certame, de contratar, de emitir ordem de serviço ou de iniciar a execução. Se esses atos já tivessem ocorrido, pleiteou a suspensão dos atos

[20] Edital, item 2.5.5.1: "Para o consórcio, fica estabelecido um acréscimo de 20% (vinte por cento) dos valores de patrimônio líquido exigidos para o licitante individual, admitindo-se, porém, o somatório dos valores de cada consorciado, na forma do art. 15, III, parte final, da Lei 14.133/2021." (Peça 3, p. 5).

[21] Edital do Pregão Eletrônico nº 070/2026, item 2.2: "Não será admitido o usufruto das benesses previstas nos artigos 42 a 49 da Lei Complementar 123/2006, conforme art. 4º §1º, inc. II da Lei 14.133/2021, apesar de não haver impedimento para a participação de Microempresas (ME) ou Empresas de Pequeno Porte (EPP)." (Peça Complementar 44768/2026, peça 3, p. 3).

subsequentes.

II.2.2 Das manifestações dos responsáveis

Em resumo, o Secretário Municipal de Obras, a Agente de Contratação e o Prefeito Municipal pediram o indeferimento da medida cautelar. O Prefeito pediu, ainda, o arquivamento da representação, pedido que escapa ao objeto da deliberação cautelar e não é examinado neste momento. Todos sustentaram que as escolhas impugnadas estavam motivadas nos documentos da fase preparatória da contratação.

Sobre a escolha do pregão, os responsáveis afirmaram que o objeto é intervenção em pavimento urbano existente, executada com técnicas consolidadas e aceita mediante critérios objetivamente verificáveis, o que o enquadraria como serviço comum de engenharia. Registraram que a Procuradoria-Geral do Município examinou esse enquadramento[22] e que a Secretaria Municipal de Obras (SEMOB) o reforçou em manifestação técnica, antes da publicação do edital[23].

Para afastar as alegações sobre o lote único e a limitação dos consórcios a duas empresas, os responsáveis remeteram às justificativas que constam do item 7 e do Anexo I do Projeto Básico. Essas justificativas se apoiam na integração das etapas executivas e na logística de produção, transporte e aplicação da massa asfáltica.

A Agente de Contratação, a quem o Secretário remeteu o tema, esclareceu que o item 2.2 do edital aplica o art. 4º, § 1º, II, da Lei nº 14.133/2021[24], porque o valor estimado supera a receita bruta máxima admitida para a empresa de pequeno porte. Para ela,

---

[22] Parecer da Procuradoria-Geral do Município, de 17/03/2026 (Peça Complementar 47353/2026 - peça 32).

[23] Manifestação técnica da SEMOB sobre o enquadramento do objeto, de 19/03/2026 (Peça Complementar 47407/2026, peça 21).

[24] Lei nº 14.133/2021, art. 4º: "Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. § 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas: [...] II - no caso de contratação de obras e serviços de engenharia, às licitações cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte."

o item 7.23[25], que trata do desempate em favor dessas empresas, apenas descreveria o funcionamento da plataforma eletrônica e deveria ser lido em conjunto com o item 2.2.

Sobre os anexos técnicos, a Agente afirmou que o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) registraria, entre outros arquivos, o edital, o orçamento, o cronograma e a composição. O Portal de Compras Públicas, por sua vez, teria disponibilizado em arquivos próprios o memorial, os projetos, as ARTs e os demais documentos técnicos.

Para afastar a sobreposição de contratações, o Secretário informou que o Contrato nº 54/2026, firmado com a empresa Thompson e Duarte Engenharia Ltda., foi rescindido unilateralmente em 30/07/2026, antes da publicação do pregão[26]. O Secretário e a Agente juntaram também o Plano de Trabalho da Proposta SEDURB-0226/2025, que prevê o recapeamento de 41 vias em dez bairros, com valor global igual ao estimado no certame[27]. Afirmaram, ainda, que o orçamento seguiu o referencial do Departamento de Edificações e de Rodovias do Estado do Espírito Santo (DER-ES).

Nenhuma das manifestações trata do resultado da sessão de 02/10/2026.

II.2.3 Da manifestação da unidade técnica

Na Manifestação Técnica de Cautelar 224/2026, o NCP examinou separadamente os pontos da petição inicial. Concluiu que a escolha do pregão, o lote único, a limitação

[25] Edital, item 7.23: “Em relação a itens não exclusivos para participação de microempresas e empresas de pequeno porte, uma vez encerrada a etapa de lances, o sistema identificará em coluna própria as microempresas e empresas de pequeno porte participantes, procedendo à comparação com os valores da primeira colocada, se esta for empresa de maior porte, assim como das demais classificadas, para o fim de aplicar-se o disposto nos arts. 44 e 45 da Lei Complementar Federal nº 123, de 2006.” (Peça 3, p. 12).

[26] Termo de Rescisão Unilateral do Contrato nº 54/2026, de 30/07/2026 (Peça Complementar 47410/2026 - peça 24), e extrato publicado no Diário Oficial dos Municípios do Espírito Santo, edição nº 3.057, de 31/07/2026 (Peça Complementar 47405/2026 - peça 19).

[27] Plano de Trabalho da Proposta de Convênio SEDURB-0226/2025, impresso em 29/09/2026 (Peça Complementar 47404/2026 - peça 18).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

dos consórcios, o afastamento dos benefícios da Lei Complementar nº 123/2006, o convênio, a sobreposição de contratações e o orçamento não justificariam a suspensão do certame. Registrou, porém, inconsistências a esclarecer no mérito, entre elas a publicação incompleta dos anexos técnicos no PNCP, a inclusão de composição de custo corrigida três dias antes da sessão e as contradições do edital[28].

Quanto à petição intercorrente de 02/10/2026, o NCP entendeu presentes os requisitos da cautelar. Observou que a proposta vencedora e outras seis ficaram abaixo de 75% do valor orçado e que os autos não registrariam a diligência de exequibilidade. Propôs, por isso, medida restrita, que não suspenderia a licitação, e indicou os pontos a esclarecer na oitiva.

Pela relevância para esta deliberação, transcrevo a análise técnica, a conclusão e a proposta de encaminhamento:

> **4. ANÁLISE TÉCNICA**
>
> [...]
>
> O ponto central a ser examinado é se as alegações da petição inicial e da petição intercorrente, confrontadas com os documentos apresentados pelos responsáveis, demonstram probabilidade de irregularidade e se oferece risco ao interesse público e, risco de ineficácia da decisão de mérito que justifiquem a suspensão do Pregão Eletrônico 70/2026 ou de seus atos posteriores.
>
> **4.1. Do *fumus boni iuris* quanto aos pontos da petição inicial**
>
> **a) Modalidade pregão**
>
> O art. 29, parágrafo único, da Lei 14.133/2021 veda o pregão para obras e serviços de engenharia, salvo os serviços comuns de engenharia do art. 6º, XXI, "a". Esse dispositivo define serviço comum de engenharia como aquele que tem por objeto ações objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, adequação e adaptação de bens imóveis, com preservação das características originais dos bens.
>
> Conforme o Projeto Básico (evento 23), o objeto consiste em fresagem de 5 cm, pintura de ligação e capa de CBUQ de 4 cm sobre pavimento existente, "sem ampliação da plataforma viária, mantendo-se as dimensões, alinhamento e geometria da via existentes". São serviços de manutenção do pavimento, com especificações usuais do DNIT e do DER-ES e critérios de aceitação aferidos por ensaios.

[28] Manifestação Técnica de Cautelar 224/2026 (peça 46), itens 4.1 a 4.4.

Nesse quadro, o enquadramento como serviço comum de engenharia encontra amparo no art. 6º, XXI, "a", da Lei 14.133/2021. Não se identifica, nesta fase, intervenção que inove o espaço físico ou altere substancialmente as características do bem, típica de obra (art. 6º, XII). A Súmula 257 do TCU, citada pelo próprio denunciante, admite o pregão para serviços comuns de engenharia.

Acrescenta-se que, na Lei 14.133/2021, o pregão e a concorrência seguem o mesmo rito procedimental comum (art. 29, caput). O prazo mínimo de 10 dias úteis para apresentação de propostas é o mesmo para serviços comuns e para obras comuns julgados por menor preço (art. 55, II, "a"), e foi atendido no certame (17/9 a 2/10/2026). A escolha da modalidade não reduziu, portanto, prazos ou exigências em relação a uma concorrência por menor preço.

Registra-se, contudo, que o Projeto Básico ora classifica a demanda como "obra de infraestrutura viária", ora como "obra ou serviço de engenharia comum". A inconsistência deve ser esclarecida no mérito, mas não demonstra, por si, probabilidade de irregularidade que justifique a cautelar.

b) Parcelamento do objeto

Os arts. 40, V, "b", e 47, II, da Lei 14.133/2021 impõem o parcelamento quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso. Para serviços, o art. 47, § 1º, determina que sejam considerados a responsabilidade técnica, o custo de gerir vários contratos frente à redução de custos com a divisão do objeto e o dever de ampliar a competição e evitar a concentração de mercado.

O Projeto Básico contém justificativa para o não parcelamento (item 7), fundada na integração das etapas executivas e na logística de produção, transporte e aplicação da massa asfáltica. Embora sucinta e sem estudo econômico comparativo, a justificativa existe e é coerente com o objeto: os serviços são homogêneos, executados com a mesma usina e as mesmas equipes, em vias de um mesmo município.

A exigência de qualificação técnico-operacional também não indica restrição. O edital exige atestado de execução de 3.000 toneladas de CBUQ, cerca de 23% das 13.017,50 toneladas previstas, abaixo do limite de 50% do art. 67, § 2º, da Lei 14.133/2021, e admite o somatório de atestados.

O resultado da sessão reforça essa leitura. Segundo o relatório de classificação do Portal de Compras Públicas (evento 37), 21 empresas apresentaram propostas, com valores entre R$ 8.914.708,71 e R$ 13.305.535,40. Esse número de participantes e a amplitude dos descontos não são compatíveis com a alegada restrição da disputa a poucas empresas.

c) Benefícios às microempresas e empresas de pequeno porte

O art. 4º, § 1º, II, da Lei 14.133/2021 afasta os benefícios dos arts. 42 a 49 da LC 123/2006 nas licitações de obras e serviços de engenharia cujo valor estimado supere a receita bruta máxima admitida para a empresa de pequeno porte. O valor estimado de R$ 13.305.535,40 supera esse limite. O item 2.2 do edital apenas reproduz a regra legal, que não depende de estudo de prejuízo.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

Há, porém, contradição entre o item 2.2 e o item 7.23 do edital, que prevê o empate ficto dos arts. 44 e 45 da LC 123/2006. A contradição não afetou o resultado, pois a vencedora apresentou a proposta de menor valor, mas deve ser corrigida em editais futuros.

d) Limitação do número de consorciados e patrimônio líquido

O art. 15, § 4º, da Lei 14.133/2021 admite a limitação do número de empresas consorciadas, desde que justificada no processo. O Anexo I do Projeto Básico (edital, p. 53 e 54) contém justificativa técnica específica, baseada na homogeneidade dos serviços e na necessidade de coordenação entre produção, transporte e aplicação da massa asfáltica.

O acréscimo de patrimônio líquido para consórcios tem previsão no art. 15, § 1º, da Lei 14.133/2021, e, no edital, só é exigido das empresas com índices contábeis inferiores a 1,0 (item 9.2.3.2.2). Há, contudo, redação divergente: o item 2.5.5.1 fala em acréscimo de 20%, e o item 9.2.3.2.2, "a", em acréscimo de 10%. O ponto deve ser esclarecido, mas não indica restrição relevante, diante da participação de 21 licitantes.

e) Publicidade dos anexos técnicos

O art. 54, caput, da Lei 14.133/2021 exige a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos no PNCP. A captura de tela do PNCP juntada pela própria Administração (evento 28, p. 130), obtida às 13h42 de 17/9/2026, mostra apenas quatro arquivos: edital, orçamento, cronograma e composição. Não constam o memorial descritivo, os projetos e as ARTs.

Por outro lado, a captura do Portal de Compras Públicas (evento 28, p. 132), plataforma em que ocorreu a disputa, mostra a inclusão, em 17/9/2026, entre 15h29 e 15h32, do memorial descritivo, das ARTs de projeto e de orçamento, das composições, do cronograma, do orçamento e do arquivo "PROJETOS DIVERSOS.zip". Os documentos técnicos estavam, portanto, acessíveis aos interessados desde o primeiro dia do prazo.

Há indício de falha na publicação integral no PNCP, a ser tratada no mérito. A falha, porém, não impediu a formulação de propostas, como demonstra a participação de 21 empresas, e não justifica, por si, a suspensão do certame.

A mesma captura registra a inclusão, em 29/9/2026, de arquivo denominado "COMPOSIÇÃO DE CUSTO - CORRIGIDA", em resposta a pedido de esclarecimento, três dias antes da sessão. O art. 55, § 1º, da Lei 14.133/2021 exige nova divulgação e reabertura de prazo quando a modificação do edital comprometer a formulação das propostas. A falha, porém, não impediu a formulação de propostas, como demonstra a participação de 21 empresas, e não justifica, por si, a suspensão do certame. O conteúdo da correção é trazido em anexo desta manifestação e deve ser considerado no mérito.

f) Convênio e origem dos recursos

A origem dos recursos está identificada no Plano de Trabalho da Proposta SEDURB-0226/2025 (evento 18), com valor global igual ao estimado no certame. A alegação de ausência de identificação do convênio não se sustenta. Persistem, entretanto, inconsistências que merecem esclarecimento no mérito:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

- o Projeto Básico indica como fonte "Transferência da União – Royalties do Petróleo", o Portal de Compras Públicas registra origem "Próprio" e o PNCP registra fonte "não informada", embora a despesa seja vinculada a convênio estadual;

- a manifestação orçamentária da SEMOB (evento 20) menciona contrapartida municipal obrigatória, enquanto o Plano de Trabalho registra percentual mínimo de contrapartida igual a zero;

- o Plano de Trabalho juntado, impresso em 29/9/2026, não contém as assinaturas de aprovação do concedente, e o número do convênio citado pela SEMOB (SEDURB/047/2025) não consta do documento;

Essas questões dizem respeito ao planejamento e à execução financeira da contratação e não justificam, neste momento, a suspensão do certame.

g) Sobreposição de contratações

O denunciante não indicou quais seriam as contratações sobrepostas, limitando-se a códigos do CidadES. A Administração demonstrou a rescisão do Contrato 054/2026 em 30/7/2026 (eventos 19 e 24), cujo objeto, aliás, é descrito de forma genérica como "serviços de engenharia de baixa complexidade". Não há nos autos elemento concreto que indique pagamento em duplicidade.

Observa-se, contudo, que o Projeto Básico e o parecer jurídico datam de 16 e 17/3/2026, antes do início da vigência do Contrato 54/2026, em 8/5/2026. A afirmação de que o pregão decorre da extinção desse contrato não é compatível com a cronologia dos documentos.

Além disso, o Estudo Técnico Preliminar (evento 28) inclui vias dos bairros Olaria, Independência, Coroado, Concha D'Ostra e Kubitschek, que constam do Plano de Trabalho, mas não da relação de locais do Projeto Básico (item 2.3). A delimitação exata das vias e a relação com outras contratações de pavimentação devem ser esclarecidas no mérito.

h) Orçamento

O orçamento usa referencial do DER-ES de outubro/2024, atualizado pelo índice DNIT-INCC até outubro/2025, com BDI de 23,32% e DMT de 58,6 km para a massa asfáltica (Anexo II-A do edital, Peça Complementar 44768/2026, fl. 57). O denunciante não apontou item com sobrepreço, e o resultado da disputa sugere, ao contrário, que os preços praticados ficaram bem abaixo do orçamento. Não há elemento para cautelar quanto a este ponto.

Diante do exposto, as alegações da petição inicial, confrontadas com os documentos apresentados, não demonstram probabilidade de irregularidade grave apta a justificar a suspensão do certame. As inconsistências identificadas são de natureza formal ou de planejamento e podem ser tratadas na instrução de mérito.

4.2. Do *fumus boni iuris* quanto ao resultado da sessão (Petição Intercorrente de 2/10/2026)

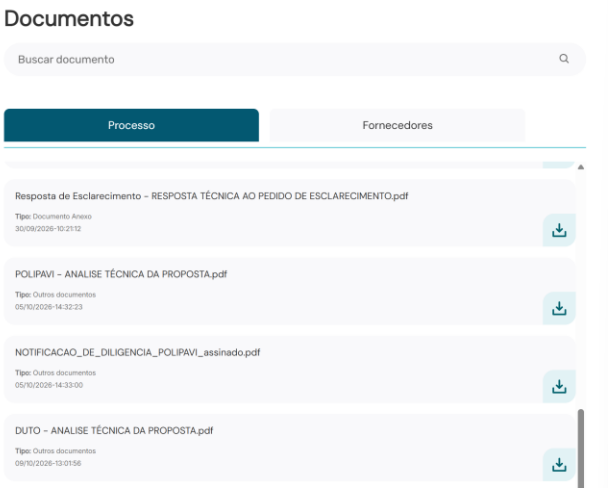
Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

O art. 59, § 4º, da Lei 14.133/2021 estabelece que, nas obras e serviços de engenharia, são consideradas inexequíveis as propostas inferiores a 75% do valor orçado pela Administração. O Tribunal de Contas da União firmou entendimento de que esse critério gera presunção relativa de inexequibilidade, devendo a Administração dar ao licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, nos termos do § 2º do mesmo artigo .

A proposta vencedora, de R$ 8.914.708,71, corresponde a 67,0% do valor estimado e está R$ 1.064.442,84 abaixo do limite de 75% (R$ 9.979.151,55). Pelo relatório de classificação (evento 37), outras seis propostas também ficaram abaixo desse limite: Duto Engenharia (67,5%), SVG Construções (70,0%), Lejhon Serviços (71,4%), Extreme Asfaltos (72,2%), Andares Construção (74,5%) e Alpes Engenharia (74,95%).

Os autos não contêm registro de que a Agente de Contratação tenha realizado a diligência prevista no item 8.7 do edital e no art. 59, § 2º, da Lei 14.133/2021, nem de que a vencedora tenha apresentado composições de custos que demonstrem a exequibilidade da proposta. As manifestações dos responsáveis, de 2 e 5/10/2026, não tratam do resultado da sessão.

Em consulta ao portal onde é processada a licitação , verifica-se a inserção de documentos em 5/10/2026, a saber: (i) análise técnica da Semob, datada de 2/10/2026, sobre a proposta da Polipavi Engenharia com proposta de encaminhamento para promoção de medidas cabíveis pela Pregoeira e; (ii) notificação de diligência à Polipavi. Já em 9/10/2026, a inserção de análise técnica da proposta da Duto Engenharia.



A concentração de sete propostas abaixo de 75% admite duas leituras, que só a instrução pode distinguir. O orçamento de referência pode estar acima dos preços de mercado, o que indicaria falha na estimativa; ou as propostas podem não cobrir os custos de execução, com risco de inexecução, de perda de qualidade do pavimento ou de pedidos futuros de reequilíbrio. Em ambos os casos, a diligência de exequibilidade é o instrumento adequado para esclarecer a questão antes da contratação.

Há, portanto, probabilidade do direito quanto à necessidade de demonstração da exequibilidade da proposta vencedora e de exigência da garantia adicional

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

antes da assinatura do contrato.

Quanto à diferença de R$ 0,23 entre o valor estimado no edital e o registrado no PNCP, trata-se de divergência de pequeno valor, que pode ser corrigida pela Administração e não afeta a disputa.

4.3. Do *periculum in mora* (risco de ineficácia da decisão de mérito)

Quanto aos pontos da petição inicial, a sessão pública já ocorreu, com ampla participação, e não se identificou irregularidade cuja correção dependa da suspensão do certame. A paralisação integral do procedimento atrasaria a recuperação das vias e poderia comprometer a execução do convênio, cuja vigência termina em 29/1/2027.

Quanto à exequibilidade, o risco é concreto. Após a sessão de 2/10/2026, os atos de habilitação, adjudicação, homologação e assinatura do contrato tendem a ocorrer em curto prazo. Assinado o contrato e iniciada a execução, eventual inexequibilidade se manifestaria como abandono, atraso, má qualidade do pavimento ou pedidos de aditivo, com prejuízo de difícil reversão para o Município e para os recursos do convênio.

A medida proposta é restrita e de rápido cumprimento. Não suspende a licitação, apenas condiciona a homologação e a assinatura do contrato à demonstração da exequibilidade e à exigência da garantia adicional. Com isso, considera as consequências práticas da decisão, como exige o art. 20 da LINDB , e preserva o interesse público na conclusão da contratação.

4.4. Pontos a esclarecer na oitiva

Sem prejuízo da medida proposta, a instrução de mérito depende do esclarecimento dos seguintes pontos:

* diligência de exequibilidade realizada, com as composições de custos da vencedora e a análise técnica da SEMOB;

* exigência da garantia adicional do art. 59, § 5º, da Lei 14.133/2021 e critério de cálculo adotado;

* motivo da não reabertura do prazo de propostas após emissão e publicação do documento "COMPOSIÇÃO DE CUSTO - CORRIGIDA";

* relação definitiva das vias contempladas, diante das diferenças entre o ETP, o Projeto Básico e o Plano de Trabalho;

* fonte de recursos, contrapartida municipal, aprovação do Plano de Trabalho e vigência do convênio;

* relação das contratações de pavimentação e recapeamento de 2024 a 2026, com as vias de cada uma;

* divergências entre os itens 2.2 e 7.23 e entre os itens 2.5.5.1 e 9.2.3.2.2 do edital, e classificação do objeto como obra ou serviço no Projeto Básico.

5. CONCLUSÃO

No que tange ao pedido cautelar da Petição Inicial 2020/2026 (evento 2), entende-se que não estão presentes os requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora para a suspensão integral do Pregão Eletrônico 70/2026, sem prejuízo do exame de mérito das inconsistências apontadas.

Quanto ao pedido da Petição Intercorrente 664/2026 (evento 36), entende-se presentes os requisitos para medida cautelar restrita aos atos de homologação, assinatura do contrato e início da execução, até que a Administração demonstre a exequibilidade da proposta vencedora e exija a garantia adicional prevista no art. 59, § 5º, da Lei 14.133/2021.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto nesta manifestação, sugere-se:

6.1. **INDEFERIR** o pedido de medida cautelar formulado na Petição Inicial 2020/2026, quanto à suspensão integral do Pregão Eletrônico 70/2026, por não estarem presentes os requisitos do art. 376 do RITCEES;

6.2. **DETERMINAR** ao Município de Guarapari, por meio do Prefeito Municipal, Sr. Rodrigo Lemos Borges, autoridade competente do certame, e da Agente de Contratação, Sra. Fernanda da Silva Pereira Parente, que, CAUTELARMENTE, se abstenham de homologar o Pregão Eletrônico 70/2026 (ID CidadES/TCE/ES: 2026.028E0700001.01.0052), de assinar o contrato dele decorrente e de emitir ordem de serviço, ou, caso algum desses atos já tenha sido praticado, suspendam os atos subsequentes e a execução contratual, com base no art. 376 do RITCEES c/c art. 125 da Lei Complementar 621/2012, até que comprovem a este Tribunal: a) a realização de diligência para aferição da exequibilidade da proposta vencedora, nos termos do art. 59, § 2º, da Lei 14.133/2021 e do item 8.7 do edital, com análise técnica da SEMOB sobre as composições de custos apresentadas; e b) a exigência da garantia adicional prevista no art. 59, § 5º, da Lei 14.133/2021;

6.3. **PROMOVER A OITIVA** da parte, por meio da Sra. Fernanda da Silva Pereira Parente, Agente de Contratação, do Sr. Ygor Barbosa Credi-Dio, Secretário Municipal de Obras, e do Sr. Rodrigo Lemos Borges, Prefeito Municipal, já identificados ao início desta peça, nos termos do art. 307, § 3º do RITCEES, para que cumpram a determinação cautelar e se pronunciem sobre a Petição Intercorrente 664/2026 e sobre os pontos relacionados no item 4.4 desta manifestação, apresentando os documentos correspondentes;

6.3 **DAR CIÊNCIA** à autoridade competente de que o não atendimento de decisão deste Tribunal é passível da aplicação das seguintes sanções:

* Em atenção ao artigo 389, inciso IV do RITCEES, a aplicação de multa nos termos do artigo 135, § 3º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas;

* A aplicação de multa conforme artigo 391 do RITCEES;[...]

(Manifestação Técnica de Cautelar 224/2026, peça 46, itens 4 a 6. Notas de rodapé do original omitidas.)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

II.3 DO FUNDADO RECEIO DE GRAVE OFENSA AO INTERESSE PÚBLICO NO CASO CONCRETO

À luz das premissas fixadas, o primeiro pressuposto não pode ser reduzido à pergunta sobre a existência de uma alegação juridicamente possível. É necessário verificar, em conjunto, qual interesse público estaria ameaçado, se a ameaça seria grave e se o receio encontra suporte objetivo suficiente para legitimar, desde logo, a intervenção pretendida.

No presente caso, o interesse público potencialmente atingido é identificável. Se confirmadas as irregularidades apontadas, poderiam ser afetadas a competitividade do certame, a seleção da proposta mais vantajosa, a execução regular do recapeamento e a boa aplicação dos recursos do convênio destinados às vias do Município. Considerados o valor estimado e a natureza do objeto, eventual ofensa pode assumir gravidade suficiente para justificar a atuação desta Corte.

Isso, contudo, não resolve o requisito. O ponto decisivo está em saber se o “receio” já se mostra suficientemente “fundado” e se a ameaça conserva caráter prospectivo. Os apontamentos não conduzem à mesma conclusão, e convém examiná-los em três grupos.

No primeiro grupo estão os apontamentos que, em cognição sumária, não contam com suporte objetivo. Nesses pontos, acompanho a análise do NCP. O Projeto Básico classifica a demanda como obra de infraestrutura viária, mas descreve manutenção e restauração de pavimento existente, sem ampliação da plataforma viária e com preservação das dimensões, do alinhamento e da geometria das vias[29]. A divergência de terminologia, apontada pelo NCP, deverá ser esclarecida no mérito. Ela não basta, por si, para tornar fundado o receio de que a escolha do pregão tenha comprometido a disputa.

[29] Edital do Pregão Eletrônico nº 070/2026, Anexo I, Projeto Básico, item 1 e descrição dos serviços (Peça Complementar 44768/2026, peça 3, p. 28 e 29).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

A opção pelo lote único e a limitação dos consórcios a duas empresas estão motivadas no item 7 e no Anexo I do Projeto Básico. Como observou o NCP, a qualificação técnico-operacional exige atestado de execução de 3.000 toneladas de CBUQ, cerca de 23% do quantitativo previsto, e admite o somatório de atestados.[30] A participação de 21 licitantes também não se mostra compatível com a alegação de que a disputa ficaria restrita a poucas empresas.[31]

O item 2.2 do edital, por sua vez, aplica a hipótese do art. 4º, § 1º, II, da Lei nº 14.133/2021. Esse dispositivo afasta os benefícios da Lei Complementar nº 123/2006 nas licitações de obras e serviços de engenharia cujo valor estimado supere a receita bruta máxima da empresa de pequeno porte.

A origem dos recursos está identificada no Plano de Trabalho da Proposta SEDURB-0226/2025, com valor global igual ao estimado. O representante não indicou, na petição inicial, quais contratações seriam sobrepostas. Na petição intercorrente de 13/10/2026, mencionou a Concorrência Eletrônica nº 010/2026, sem apontar vias coincidentes com as deste certame. A única contratação referida pelos responsáveis, o Contrato nº 54/2026, foi rescindida antes da publicação do pregão. O representante tampouco apontou item do orçamento com sobrepreço.

As divergências registradas pelo NCP sobre a fonte de recursos, a contrapartida, a aprovação do plano de trabalho e a relação das vias dizem respeito ao planejamento e à execução financeira da contratação e devem ser examinadas no mérito. Os pedidos da petição intercorrente de 13/10/2026, de análise conjunta das contratações e de encaminhamento das informações ao GAECO ou a outro órgão do Ministério Público, também serão considerados na instrução.

---

[30] Edital, item de qualificação técnico-operacional, alíneas “b” e “b.2” (peça 3, p. 19). O quantitativo de 13.017,50 toneladas consta do Projeto Básico (peça 3, p. 30).

[31] Relatório de classificação do Portal de Compras Públicas, de 02/10/2026 (Peça Complementar 47216/2026, peça 37).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

O segundo grupo reúne os apontamentos em que o próprio NCP identificou suporte objetivo. Segundo a área técnica, a captura de tela do PNCP juntada pela Administração mostra apenas quatro arquivos: o edital, o orçamento, o cronograma e a composição. O NCP apontou também a inclusão de composição de custo corrigida no Portal de Compras Públicas em 29/09/2026, três dias antes da sessão, sem reabertura do prazo[32]. O edital contém, ainda, as contradições entre os itens 2.2 e 7.23 e entre o item 2.5.5.1 e a alínea "a" do item 9.2.3.2.2[33].

Esses apontamentos, porém, referem-se à fase de divulgação e de disputa, que se encerrou em 02/10/2026. Os efeitos que poderiam produzir sobre a participação dos interessados já se produziram, e a suspensão do certame neste momento não os desfaria. Segundo o NCP, os documentos técnicos estavam disponíveis desde 17/09/2026 no Portal de Compras Públicas, plataforma em que ocorreu a disputa. As propostas das 21 empresas variaram entre 67% e 100% do valor orçado. Eventual repercussão desses vícios no resultado, inclusive pela contradição sobre o tratamento das microempresas e empresas de pequeno porte, deverá ser apurada no mérito.

A própria unidade técnica, após o contraditório prévio, examinou separadamente cada um dos apontamentos da petição inicial, e a análise acima acompanha suas conclusões. A motivação deste voto incorpora, no que for compatível com as razões aqui expostas, o conteúdo técnico precedente como fundamento adicional.[34]

---

[32] Manifestação Técnica de Cautelar 224/2026, item 4.1, alínea "e", com remissão aos documentos juntados pela Administração (peça 28, p. 130 e 132).

[33] Edital, item 9.2.3.2.2: "As empresas que apresentarem resultado menor que 01 (um), em qualquer dos índices estabelecidos no item acima, deverão comprovar Capital Social ou Patrimônio Líquido, no mínimo de 10% (dez por cento) da soma dos valores ESTIMADOS dos lotes/itens arrematados. a) Para os consórcios, para fins de comprovação da qualificação econômico-financeira, deverá ser comprovado o valor descrito no subitem 9.2.3.2.2, com acréscimo de 10% (dez por cento) sobre o valor exigido ao licitante individual, perfazendo assim o valor a ser comprovado de 20% (vinte por cento)." (Peça Complementar 44768/2026, peça 3, p. 17).

[34] Decreto nº 9.830/2019, art. 2º, § 3º: a motivação poderá ser constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

O terceiro grupo corresponde ao pedido da petição intercorrente de 02/10/2026, relativo à exequibilidade da proposta vencedora. Nesse ponto, acompanho também o NCP, que reconheceu a presença dos pressupostos da cautelar.

A Lei nº 14.133/2021 considera inexequíveis, nas obras e serviços de engenharia, as propostas inferiores a 75% do valor orçado pela Administração. Como registrou o NCP, essa presunção é relativa e pode ser afastada pela demonstração da exequibilidade. A mesma lei autoriza a Administração a realizar diligências para aferir a exequibilidade ou a exigir que o licitante a demonstre[35]. O item 8.7 do edital prevê essas diligências. O item 8.7.1.2 permite que o licitante seja chamado a apresentar planilhas de custos detalhadas e memórias de cálculo[36].

A manifestação técnica registrou que os autos não continham a diligência de exequibilidade. Os documentos juntados pelo próprio NCP, porém, mostram que a Polipavi foi convocada em diligência em 05/10/2026. A convocação ocorreu depois de a SEMOB apontar falhas em sua proposta, entre elas a diferença de R$ 50,00 por tonelada entre o preço ofertado para o CBUQ e o resultado da composição apresentada pela própria empresa[37]. A empresa não apresentou no prazo as comprovações solicitadas e foi desclassificada em 07/10/2026.

---

[35] Lei nº 14.133/2021, art. 59: “Serão desclassificadas as propostas que: [...] IV - não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração; [...] § 2º A Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada, conforme disposto no inciso IV do caput deste artigo. [...] § 4º No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração.”

[36] Edital, item 8.7: “Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, ou em caso da necessidade de esclarecimentos complementares, poderão ser efetuadas diligências, para que a empresa comprove a exequibilidade da proposta.” Item 8.7.1.2: “Que o licitante demonstre a viabilidade técnico-econômica de sua proposta, apresentando planilhas de custos detalhadas, memórias de cálculo, e comprovações de que os valores ofertados são suficientes para cobrir os custos diretos e indiretos, encargos sociais, trabalhistas e lucros.” (Peça Complementar 44768/2026, peça 3, p. 14).

[37] Análise da Proposta de Preços da Polipavi Saneamento e Pisos Ltda., de 02/10/2026 (Anexo 5789/2026); notificação de diligência, de 05/10/2026 (Anexo 5790/2026); Parecer Técnico de Análise da Proposta de Preços do Consórcio DUTO – EBS – Guarapari PAV, de 08/10/2026 (Anexo 5791/2026). Os três documentos foram juntados pelo NCP (peças 49 a 51).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

Essa circunstância não altera a conclusão da área técnica, porque a proposta da atual vencedora não foi submetida a diligência de exequibilidade. A proposta da Duto Engenharia, de R$ 8.981.236,40, corresponde a cerca de 67,5% do valor orçado e supera a da Polipavi em apenas R$ 66.527,69. Ainda assim, passou apenas pela análise técnica da SEMOB, que opinou por sua aceitação. Essa análise admitiu a distância de transporte de 24,83 km e a utilização de equipamentos próprios como condições declaradas pela licitante, sem exigir sua demonstração[38]. As diligências dirigidas à licitante, em 09/10/2026 e em 29/10/2026, trataram apenas dos documentos de habilitação e do compromisso de constituição do consórcio[39].

As duas recorrentes questionam essa diferença de tratamento em seus recursos, ainda pendentes de julgamento. Ambas apontam que a proposta adota distância de transporte da massa asfáltica de 24,83 km, inferior aos 58,6 km do orçamento de referência. Para a Construpav, a proposta não demonstraria a usina e a frota que tornariam essa distância praticável, e a composição do BDI não permitiria reproduzir o percentual adotado.[40]

Esse quadro dá suporte objetivo ao receio de que o Município homologue o certame e contrate sem aferir adequadamente a exequibilidade da proposta vencedora. A ameaça também é grave. Como apontou o NCP, eventual inexecução de contrato de cerca de R$ 9 milhões, custeado por convênio, poderia se manifestar como abandono,

---

[38] Parecer Técnico de Análise da Proposta de Preços do Consórcio DUTO – EBS – Guarapari PAV, de 08/10/2026 (Anexo 5791/2026), itens 5 e 11: “A distância XP de 24,83 km constitui parâmetro declarado pela licitante para formação de seu preço” e “considera-se tecnicamente admissível a metodologia declarada pela licitante, relacionada à utilização de equipamentos próprios”.

[39] Ata Parcial do Pregão Eletrônico nº 070/2026, gerada no Portal de Compras Públicas em 03/11/2026, registros de 09/10/2026, às 13h02 e às 13h03: “[...] fica a licitante convocada a apresentar a documentação de habilitação no prazo estipulado” e “Motivo: anexar documentação de habilitação”. Notificação de diligência de 29/10/2026 (“Diligência – comprovação da preexistência do compromisso consorcial”), disponível no Portal de Compras Públicas, consultado em 03/11/2026.

[40] Recurso da SVG Construções e Consultoria Ltda., de 19/10/2026, itens III e IV e pedidos 2 a 5; recurso da Construpav Asfaltos Ltda., de 19/10/2026, itens IV a IX. Documentos disponíveis no Portal de Compras Públicas, consultado em 03/11/2026.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

atraso, má qualidade do pavimento ou pedidos de aditivo. A ameaça é, por fim, prospectiva, porque a homologação e a contratação ainda não ocorreram.

Quanto à garantia adicional, a Lei nº 14.133/2021 a exige do vencedor cuja proposta for inferior a 85% do valor orçado, e a cláusula 10.10 da minuta do contrato reproduz essa exigência[41]. O NCP apontou a necessidade de esclarecer o critério de cálculo adotado. A comprovação dessa exigência integra a medida proposta pela área técnica.

Para a área técnica, a concentração de sete propostas abaixo de 75% do valor orçado admite, ainda, duas leituras. Os preços podem não cobrir os custos de execução, ou o orçamento de referência pode estar acima dos preços de mercado. Essa dúvida diz respeito à estimativa de preços e será examinada no mérito. Ela reforça, porém, a necessidade da diligência antes da contratação.

Concluo, portanto, que os apontamentos da petição inicial não evidenciam, no estágio atual, o fundado receio de grave ofensa ao interesse público exigido pelos arts. 124 da Lei Orgânica e 376 do RITCEES para a suspensão do pregão. Quanto à exequibilidade da proposta vencedora, porém, esse pressuposto está presente.

Essa conclusão não equivale a reconhecer a regularidade definitiva da licitação ou de eventual contrato. Significa apenas que a cautelar, por sua natureza excepcional e provisória, não pode converter controvérsias ainda passíveis de aprofundamento em um juízo antecipado de invalidade. Do mesmo modo, o reconhecimento do fundado receio quanto à exequibilidade não antecipa juízo sobre a inexequibilidade da proposta, que depende da diligência e da instrução.

[41] Lei nº 14.133/2021, art. 59, § 5º: “Nas contratações de obras e serviços de engenharia, será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente à diferença entre este último e o valor da proposta, sem prejuízo das demais garantias exigíveis de acordo com esta Lei.” Minuta do contrato, cláusula 10.10: “Será exigida garantia adicional do licitante vencedor cuja proposta for inferior a 85% (oitenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração, equivalente á diferença entre este u último e o valor dá proposta, sem prejuízo dás demais garantias exigíveis de acordo com á Lei nº 14.133/21 (árt. 59, §5º).” (sic) (Peça Complementar 44768/2026, peça 3, p. 66.)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

II.4 DO RISCO DE INEFICÁCIA DA DECISÃO DE MÉRITO NO CASO CONCRETO

O segundo pressuposto exige uma análise distinta. A pergunta é se o decurso do tempo, durante a instrução, pode reduzir ou eliminar a utilidade prática da futura decisão do Tribunal, e não simplesmente se existe ato administrativo em curso.

Aqui, a sessão de disputa ocorreu em 02/10/2026, e o certame ainda não foi homologado nem o contrato assinado. O ato capaz de consolidar a situação é a assinatura do contrato, seguida da ordem de serviço. A minuta prevê a vigência de doze meses e a prorrogação automática pelo período necessário à conclusão do objeto.[42]

No momento, os recursos administrativos pendentes têm efeito suspensivo, e o certame não pode ser homologado antes de seu julgamento[43]. Essa proteção, porém, é provisória. O julgamento dos recursos pode ocorrer a partir de 04/11/2026, e, depois dele, a homologação, a convocação e a assinatura podem se suceder em poucos dias. Pelo edital, a vencedora dispõe de até 5 (cinco) dias úteis, contados da convocação, para assinar o contrato[44].

Assinado o contrato e iniciada a execução, eventual inexequibilidade se manifestaria no curso da obra, quando a correção já não poderia evitar o prejuízo. A decisão de

---

[42] Minuta do contrato, cláusula segunda, item 2.1: “O presente contrato terá vigência de 12 (doze) meses, contados a partir da data de sua eficácia, condicionada à divulgação do instrumento no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021.” Item 2.3: “Considerando que o objeto da contratação possui escopo predefinido, consistente na execução de obra de recapeamento de diversas vias públicas do Município de Guarapari/ES, aplica-se o disposto no art. 111 da Lei nº 14.133/2021, de modo que, caso o objeto não seja concluído no prazo inicialmente estabelecido, o prazo de vigência do contrato será automaticamente prorrogado pelo período necessário à conclusão do objeto.” (Peça Complementar 44768/2026, peça 3, p. 61.)

[43] Lei nº 14.133/2021, art. 168: “O recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente.”

[44] Edital, item 14.1: “Após a homologação, o adjudicatário será convocado para assinar o Termo de Contrato ou para aceitar ou retirar o instrumento equivalente, no prazo de 05 (cinco) dias úteis a partir da data da convocação, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas neste Edital e seus anexos.” Item 14.2: “O prazo para assinatura do contrato poderá ser prorrogado 1 (uma) vez, por igual período, mediante solicitação da parte durante seu transcurso, devidamente justificada e desde que o motivo seja aceito pela Administração.” (Peça Complementar 44768/2026, peça 3, p. 23).

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

mérito chegaria tarde para impedir a contratação de proposta cuja exequibilidade não foi demonstrada e teria de se limitar a remediar seus efeitos. Há, portanto, vínculo concreto entre o decurso do tempo e a redução da utilidade prática da futura decisão.

Esse risco não se estende aos apontamentos da petição inicial. Como visto, os vícios de divulgação e as contradições do edital esgotaram seus efeitos na fase de disputa, e a suspensão do certame não recomporia a competição. Quanto a eles, permanecem disponíveis no mérito a determinação corretiva, a invalidação do certame e do contrato, as glosas, o ressarcimento e a responsabilização dos agentes.

A distinção é importante: a presença de risco ao resultado útil, isoladamente, não supriria a ausência do primeiro pressuposto material da cautelar, porque os arts. 124 da Lei Orgânica e 376 do RITCEES exigem cumulatividade. No caso, os dois pressupostos estão presentes quanto à exequibilidade da proposta vencedora, e a medida comporta deferimento nessa parte. Esse risco possui, ainda, relevância própria para a definição do rito processual, como se examinará adiante.

Esse quadro caracteriza, também, a comprovada urgência que autoriza a adoção da medida por decisão do Relator, sujeita à ratificação na primeira sessão subsequente, nos termos do parágrafo único do art. 376 do RITCEES.

II.5 DA PROPORCIONALIDADE, DAS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS E DO PERIGO DE DANO REVERSO

Ainda que a análise cautelar se esgotasse na identificação dos pressupostos materiais, a escolha da providência exigiria o exame de adequação, necessidade e proporcionalidade. Quando a medida pretendida interfere em certame próximo da contratação e em serviço de manutenção viária custeado por convênio, esse dever de fundamentação é reforçado.

No caso concreto, o objeto compreende o recapeamento de vias urbanas do Município, com fresagem e recomposição do revestimento asfáltico. O Plano de Trabalho da proposta de convênio prevê o recapeamento de 41 vias em dez bairros[45].

A suspensão integral do pregão, neste momento, atrasaria a recuperação das vias, sem corrigir vícios de divulgação cujos efeitos já se produziram. Também aqui a conclusão coincide com a do NCP.

O atraso da contratação tem custo concreto. O Projeto Básico justifica o objeto pelo desgaste do pavimento e pela necessidade de garantir a mobilidade urbana e a segurança da população, e a maior parte dos trechos se localiza nos bairros Nova Guarapari e Praia do Morro[46]. O jornal A Gazeta registrou, em reportagens deste ano, que os buracos nas vias do Município são alvo constante de reclamação de moradores e turistas[47]. Esse quadro recomenda que qualquer restrição dure o mínimo necessário.

A medida proposta pela área técnica, porém, é restrita e não suspende a licitação. A Administração pode julgar os recursos e realizar a diligência de exequibilidade, e a restrição cessa tão logo comprovadas ao Tribunal as condições indicadas. Além disso, enquanto pendentes os recursos administrativos, o certame já não pode ser homologado, por força do efeito suspensivo previsto em lei. Nesse cenário, não se configura, neste momento, perigo de dano reverso que desaconselhe a medida.

A medida é também adequada e necessária. É adequada porque atua sobre o ponto em que o risco se concentra: a contratação de proposta cuja exequibilidade não foi demonstrada. É necessária porque a comunicação da homologação, isoladamente, não asseguraria tempo para a atuação desta Corte antes da assinatura do contrato.

---

[45] Plano de Trabalho da Proposta de Convênio SEDURB-0226/2025, impresso em 29/09/2026 (Peça Complementar 47404/2026, peça 18).

[46] Edital do Pregão Eletrônico nº 070/2026, Anexo I, Projeto Básico, item 1 e item 2.3 (Peça Complementar 44768/2026, peça 3, p. 28 e 31).

[47] XIMENES, Leonel. A cidade dos buracos no ES promete recuperar 41 ruas e avenidas. A Gazeta, Vitória, 13 fev. 2026. Disponível em: https://www.agazeta.com.br/colunas/leonel-ximenes/a-cidade-dos-buracos-no-es-promete-recuperar-41-ruas-e-avenidas-0226.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

A diligência e a garantia adicional, por sua vez, já estão previstas na lei e no edital, de modo que a medida não impõe à Administração ônus estranho ao procedimento.

Consequentemente, também sob a ótica da proporcionalidade, das consequências práticas e do perigo de dano reverso, a suspensão do pregão não se mostra adequada no estágio atual do processo. A medida restrita proposta pela área técnica, ao contrário, é proporcional ao risco identificado.

A continuidade do certame, nos limites da medida, não convalida o procedimento ou eventual contratação, não impede uma futura invalidação ou correção e não exonera os agentes públicos, a fiscalização contratual ou a empresa que vier a ser contratada de suas responsabilidades legais. Se a instrução produzir elementos novos capazes de alterar o juízo sobre os pressupostos cautelares, a medida poderá ser revista.

II.6 DO RITO PROCESSUAL APLICÁVEL – MANUTENÇÃO DO RITO SUMÁRIO

Resolvida a questão material da cautelar, resta definir a velocidade e a organização da instrução. Como visto, essa é uma questão juridicamente autônoma.

O art. 306 do RITCEES se satisfaz com a presença de uma só das hipóteses que enumera. No presente processo, estão presentes as duas. Como exposto nos itens II.3 e II.4, há fundado receio de grave ofensa ao interesse público e risco de ineficácia da decisão de mérito quanto à exequibilidade da proposta vencedora.

A materialidade da contratação, a natureza das controvérsias e a sensibilidade do objeto reforçam a necessidade de que a instrução seja concluída em tempo compatível com o andamento do certame, evitando tanto a paralisação prolongada quanto a formação de fato consumado decorrente da demora do próprio controle. A medida cautelar ora adotada deverá ser reavaliada pelo NCP à luz da documentação a ser apresentada pelo Município, e a restrição imposta recomenda que essa reavaliação ocorra com rapidez.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

Por isso, a medida cautelar deve ser acompanhada de instrução prioritária. O rito sumário é, aqui, a alternativa processual que melhor concilia a efetividade do controle com a urgência da recuperação das vias.

Determino, assim, a manutenção do feito sob o rito sumário, com a realização das diligências específicas indicadas na proposta de deliberação e posterior remessa à unidade técnica para instrução no prazo regimental.

II.7 CONCLUSÃO DA ANÁLISE CAUTELAR

A aplicação sucessiva das premissas acima conduz à seguinte conclusão: os apontamentos da petição inicial revelam controvérsias relevantes e justificam o prosseguimento da fiscalização, e parte deles conta com suporte objetivo. Esses apontamentos, porém, dizem respeito à fase de disputa, já encerrada, e a suspensão do certame não desfaria seus efeitos.

Quanto à exequibilidade, os dois pressupostos estão presentes. A proposta da atual vencedora, inferior a 75% do valor orçado, não foi submetida à diligência aplicada à proposta anterior, e sua exequibilidade é questionada em recursos ainda pendentes. Julgados esses recursos, a homologação e a assinatura do contrato podem ocorrer em poucos dias, e eventual inexecução só se revelaria no curso da obra. A medida restrita proposta pela área técnica responde a esse risco sem paralisar o certame e sem produzir, neste momento, perigo de dano reverso relevante. A desclassificação superveniente da Polipavi, por sua vez, esvaziou o pedido na parte fundada em sua proposta, sem alcançar o objeto da representação. A medida proposta pelo NCP, dirigida à proposta vencedora, alcança agora a proposta da Duto Engenharia, como admite o art. 376 do RITCEES ao autorizar a atuação cautelar de ofício.

A solução juridicamente mais adequada é, portanto, indeferir a suspensão do pregão; deferir a medida cautelar quanto ao pedido da petição intercorrente, nos termos propostos pelo NCP; julgar prejudicado o pedido na parte fundada na proposta da Polipavi; manter o processo sob o rito sumário; determinar a oitiva dos responsáveis, com ciência das sanções aplicáveis ao descumprimento, a complementação

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

documental e a reavaliação da cautelar pelo NCP; e preservar expressamente a possibilidade de nova apreciação cautelar diante de fatos ou provas supervenientes.

III. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo art. 29, V, do Regimento Interno deste Tribunal, concordando com a Manifestação Técnica de Cautelar 224/2026, com os acréscimos de fundamentação constantes deste voto, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro Relator

DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

III.1 **INDEFERIR A MEDIDA CAUTELAR** requerida na petição inicial, por não se encontrar demonstrada, no estágio atual, a presença cumulativa dos pressupostos materiais necessários à suspensão integral do Pregão Eletrônico nº 070/2026, especialmente quanto ao caráter suficientemente fundado do receio de grave ofensa ao interesse público, consideradas ainda a proporcionalidade da providência e a presença de perigo de dano reverso;

III.2 **DEFERIR A MEDIDA CAUTELAR** requerida na petição intercorrente de 02/10/2026, nos termos propostos pela área técnica, e **DETERMINAR** ao Município de Guarapari, por meio do Prefeito Municipal, Sr. Rodrigo Lemos Borges, autoridade competente do certame, e da Agente de Contratação, Sra. Fernanda da Silva Pereira Parente, que, cautelarmente, se abstenham de homologar o Pregão Eletrônico nº 070/2026, de assinar o contrato dele decorrente e de emitir ordem de serviço, ou, caso algum desses atos já tenha sido praticado, suspendam os atos subsequentes e a

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

execução contratual, nos arts. 124 e 125, II, da Lei Complementar nº 621/2012 e no art. 376 do RITCEES[48], até que comprovem a este Tribunal: a) a realização de diligência para aferição da exequibilidade da proposta vencedora, nos termos do art. 59, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 e do item 8.7 do edital, com análise técnica da Secretaria Municipal de Obras sobre as composições de custos apresentadas; e b) a exigência da garantia adicional prevista no art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021**;**

III.3 **JULGAR PREJUDICADO** o pedido cautelar formulado na petição intercorrente de 02/10/2026 quanto à proposta da empresa Polipavi Saneamento e Pisos Ltda., desclassificada pela Administração em 07/10/2026;

III.4 **DETERMINAR** o prosseguimento do feito sob o rito sumário, com fundamento no art. 306, caput, do RITCEES, diante do fundado receio de grave ofensa ao interesse público e do risco de ineficácia da decisão de mérito quanto à exequibilidade da proposta vencedora, sem prejuízo de nova apreciação cautelar caso sobrevenham fatos ou provas relevantes;

III.5 **DETERMINAR A OITIVA** do Prefeito Municipal de Guarapari, Sr. Rodrigo Lemos Borges; do Secretário Municipal de Obras, Sr. Ygor Barbosa Credi-Dio; e da Agente de Contratação, Sra. Fernanda da Silva Pereira Parente, para que, no prazo de 10 (dez) dias, cumpram a determinação cautelar e se pronunciem sobre a petição intercorrente de 02/10/2026 e sobre os pontos relacionados no item 4.4 da Manifestação Técnica de Cautelar 224/2026, apresentando os documentos correspondentes, nos termos do art. 125, § 4º, da Lei Complementar nº 621/2012 e do art. 307, § 3º, do RITCEES;[49];

[48] LC Estadual nº 621/2012, art. 125: “São medidas cautelares, dentre outras previstas nesta Lei Complementar: [...] II - a sustação da execução de ato ou de procedimento administrativo, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;”

[49] LC Estadual nº 621/2012, art. 125, § 4º: “A decisão que deferir ou indeferir a medida cautelar determinará também a oitiva da parte, para que se pronuncie em até dez dias.” RITCEES, art. 307, § 3º: “A decisão que deferir ou indeferir a medida cautelar determinará também a oitiva da parte, para que se pronuncie em até dez dias.”

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

III.6 **DETERMINAR** ao Município de Guarapari, na pessoa do Prefeito Municipal, Sr. Rodrigo Lemos Borges, que, no mesmo prazo de 10 (dez) dias, encaminhe a esta Corte a documentação relativa aos atos praticados no Pregão Eletrônico nº 070/2026 a partir da sessão de disputa, de 02/10/2026, especialmente: (i) os recursos administrativos interpostos, as contrarrazões e a decisão sobre eles; (ii) o termo de compromisso de constituição do consórcio, a manifestação jurídica complementar da Procuradoria-Geral do Município, de 28/10/2026, a notificação de diligência de 29/10/2026, a resposta apresentada e a decisão sobre a habilitação do consórcio; (iii) o relatório de habilitação; (iv) a análise de exequibilidade da proposta vencedora, com as diligências realizadas e as composições de custos apresentadas; e (v) o valor, o critério de cálculo e a forma de prestação da garantia adicional prevista no art. 59, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 e na cláusula 10.10 da minuta do contrato;

III.7 **DAR CIÊNCIA** ao Prefeito Municipal de Guarapari, Sr. Rodrigo Lemos Borges, autoridade competente do certame, de que o não atendimento de decisão deste Tribunal é passível da aplicação das seguintes sanções: a) multa prevista no art. 135 da Lei Complementar nº 621/2012, atualizada na forma do seu § 3º, na gradação do art. 389, IV, do RITCEES; e b) multa diária, nos termos do art. 391 do RITCEES[50];

III.8 **DAR CIÊNCIA** ao representante, observada a preservação de sua identidade, e ao Ministério Público de Contas, na forma regimental;

III.9 **DETERMINAR** à Secretaria-Geral das Sessões que promova as comunicações e os demais impulsos processuais necessários ao cumprimento desta decisão;

[50] LC Estadual nº 621/2012, art. 135: "O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R$ 100.000,00 (cem mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...] § 3º O valor estabelecido no caput deste artigo será atualizado, periodicamente, com base na variação acumulada, no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários do Estado do Espírito Santo." RITCEES, art. 389: "O Tribunal poderá aplicar a multa pecuniária prevista no art. 135 de sua Lei Orgânica, atualizada na forma prescrita no seu § 3º, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação: [...] IV - não-atendimento no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator ou à decisão do Tribunal: multa no valor compreendido entre meio e vinte e cinco por cento;" Art. 391: "O Tribunal poderá fixar multa diária de até R$ 1.000,00 (mil reais) nos casos em que o descumprimento de diligência ou de decisão puder ocasionar dano ao erário ou impedir o exercício das ações de controle externo."

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA

III.10 **DETERMINAR** que, apresentadas a manifestação dos responsáveis e a documentação prevista no item III.6, ou a comprovação prevista no item III.2, ou ainda transcorrido em aberto o prazo concedido, os autos sejam encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e de Mobilidade (NCP) para análise e elaboração da instrução técnica no prazo de até 10 (dez) dias, nos termos do art. 309 do RITCEES, inclusive quanto à manutenção da medida cautelar à luz dos novos acontecimentos e quanto aos pedidos formulados na petição intercorrente de 13/10/2026 , com posterior retorno ao Relator.[51]

[51] RITCEES, art. 309: “Após manifestação do responsável, ou decorrido em aberto o prazo fixado, os autos serão remetidos à unidade técnica para análise e elaboração de instrução técnica, no prazo de até dez dias.”

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 56FB7-0A487-F34CA