



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 76EC7-F2E1C-F8423



Decisão Monocrática 00700/2025-6

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 05869/2025-6

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: CESAN - Companhia Espírito Santense de Saneamento

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Representante: TUBONEWS CONSTRUCAO E MONTAGEM LTDA

Responsável: MUNIR ABUD DE OLIVEIRA, ERICO SANGIORGIO, JOSE DARCY SANTOS ARRUDA, PEDRO CACADOR NETO, GUILHERME FONTES ORNELAS, MARINETE ANDRILAO FRANCISCHETTO

Procuradores: ISAAC MATIENZO VILLARPANDO NETO (OAB: 22214-BA), DAVID DALLA PASSOS (OAB: 17489-ES)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR. PARTICIPAÇÃO DE UMA MESMA EMPRESA EM MAIS DE UM CONSÓRCIO NA MESMA LICITAÇÃO. RISCO DE COMPROMETIMENTO DA ISONOMIA, COMPETITIVIDADE E SIGILO DAS PROPOSTAS. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.

I. Caso em exame

1. Representação formulada em face de possível irregularidade ocorrida no âmbito da **Concorrência Pública nº 020/2024**, promovida pela **Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN**, concernente à participação de uma mesma empresa em mais de um consórcio na mesma licitação, em afronta à cláusula editalícia (item 7.2.1) e ao art. 15, IV, da Lei nº 14.133/2021.

2. A parte representante alega que tal conduta comprometeria os princípios da isonomia, da competitividade e do sigilo das propostas, configurando possível indução ao resultado do certame.

II. Questão em discussão

3. A questão em discussão consiste em averiguar se a participação de uma mesma empresa em mais de um consórcio, dentro da mesma licitação e em lotes distintos, configura afronta ao item 7.2.1 do edital e ao art. 15, IV, da Lei nº 14.133/2021, e se estão presentes os requisitos autorizadores à concessão de medida cautelar, com modulação de seus efeitos diante do risco de perecimento de interesse público relevante.

III. Razões de decidir

4. A participação de uma mesma empresa em múltiplos consórcios na mesma licitação viola expressamente disposição editalícia e norma legal, comprometendo a integridade do certame e colocando em risco os princípios basilares da isonomia, da competitividade e do sigilo das propostas.

5. Estão presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, notadamente diante do risco de consolidação de contratação baseada em possível vício,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

ainda que se reconheça a necessidade de evitar descontinuidade nos serviços essenciais, circunstância que recomenda a modulação dos efeitos da medida.

IV. Dispositivo

6. Deferimento da medida cautelar, com modulação dos efeitos, a fim de evitar contratação emergencial e assegurar o regular prosseguimento da análise de mérito.

7. A tese fixada é a de que a vedação à participação de uma mesma empresa em mais de um consórcio abrange toda a licitação, mesmo que os consórcios estejam alocados em lotes distintos.

DECISÃO MONOCRÁTICA PRELIMINAR

1. RELATÓRIO

A presente representação foi protocolada sob a [Petição Inicial nº 01403/2025-3](#) (evento 14), instruída com documentos que apontavam a duplicidade de participação da mesma empresa em consórcios distintos.

Na sequência, foi proferida a [Decisão Monocrática nº 00654/2025-1](#) (evento 11), determinando a notificação da entidade contratante para apresentação de defesa e justificativas.

Regularmente notificada, a **CESAN** apresentou [defesa nº 01045/2025-6](#) (evento 31), juntando peças complementares e sustentando, em síntese, que a subdivisão em lotes descaracterizaria a unidade da licitação.

Posteriormente, a representante apresentou [Petição Intercorrente nº 00372/2025-1](#) (evento 50), trazendo novos documentos que reforçam a duplicidade de participação, especialmente nos **Lotes 01 e 04**, em que consórcios distintos foram formados, mas com **as mesmas quatro empresas-base, alterando apenas um quinto integrante**.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

2. REQUISITOS DA MEDIDA CAUTELAR

A concessão de medida cautelar, no âmbito deste Tribunal de Contas, exige a presença concomitante dos requisitos previstos no art. 300 do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente, quais sejam: **probabilidade do direito** (*fumus boni iuris*) e **risco de dano ou de ineficácia da decisão final** (*periculum in mora*).

No processo de controle externo, tais pressupostos encontram respaldo também no art. 177 do Regimento Interno deste Tribunal, bem como na Resolução TC nº 375/2023, que estabelecem parâmetros para a atuação cautelar desta Corte, em especial quando presentes situações de risco, relevância, urgência, gravidade e materialidade.

2.1 Do fundado receio de grave ofensa ao interesse público – *fumus boni iuris*.

A probabilidade do direito está suficientemente demonstrada. O **item 7.2.1 do edital** da Concorrência nº 020/2024 veda expressamente que uma mesma empresa participe de mais de um consórcio na mesma licitação, regra que encontra amparo no **art. 15, IV, da Lei nº 14.133/2021**, segundo o qual:

É vedada a participação direta ou indireta, na licitação ou na execução do contrato, de empresa, isoladamente ou em consórcio, que esteja participando de outro consórcio na mesma licitação.

A premissa normativa é inequívoca: **cada empresa só pode se habilitar uma única vez no certame**, seja de forma isolada ou integrada em consórcio. Assim, se um consórcio regularmente constituído desejar disputar mais de um lote, nada impede sua participação múltipla. O que não se admite, todavia, é que um dos integrantes desse consórcio atue simultaneamente em outro consórcio ou de forma isolada, multiplicando sua presença no certame sob diferentes roupagens jurídicas.

O objetivo do legislador foi estimular a formação de consórcios para viabilizar objetos complexos, mas sem permitir duplicidades que fragilizem a isonomia e a competitividade. Com efeito, a duplicidade de participação permite que a mesma empresa tenha acesso privilegiado a informações estratégicas de propostas concorrentes, fragilizando o sigilo que deve ser resguardado até a abertura oficial. Essa quebra de independência entre



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

competidores não apenas desequilibra a disputa, como abre margem para **ajustes artificiais de preços e conluio entre licitantes**, configurando risco de cartelização.

No caso concreto, a duplicidade foi apontada já na petição inicial (01403/2025-3) e reforçada pela representante na petição intercorrente (0372/2025-1), que juntou novos documentos comprovando a participação repetida da mesma empresa em diferentes consórcios.

Por sua vez, a defesa da CESAN (peça nº 01045/2025-6) sustenta que cada lote constituiria licitação autônoma, o que permitiria a repetição. Todavia, tal justificativa não se sustenta. O edital é **único**, admitir o contrário significaria esvaziar a regra do art. 15, IV, permitindo que um mesmo grupo econômico concorra em múltiplas frentes, com evidente risco de conluio e concentração de mercado.

Portanto, está configurado o *fumus boni iuris*.

2.2 Do risco de ineficácia da decisão de mérito – *periculum in mora*

O perigo da demora é igualmente manifesto. No caso concreto, a **homologação da Concorrência Pública nº 020/2024 já foi efetivada**, o que agrava o risco da demora na atuação desta Corte. A permanência de consórcios formados com duplicidade de empresas pode consolidar contratações viciadas e comprometer a higidez do certame.

Uma vez firmados e executados contratos nessas condições, eventual anulação posterior poderá acarretar consequências ainda mais gravosas: dispêndios indevidos, paralisação de obras, necessidade de contratações emergenciais e insegurança jurídica.

A representante, em sua petição intercorrente (evento 50), chamou atenção justamente para esse risco, enfatizando que a repetição de empresas em consórcios distintos induz artificialmente o resultado da disputa. A defesa da CESAN, embora tenha buscado minimizar a irregularidade, não afastou o perigo de ineficácia da decisão de mérito, tampouco a gravidade de se manter contrato já resultante de procedimento viciado.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Diante disso, resta configurado o **periculum in mora**, na medida em que a demora da atuação deste Tribunal permitirá a continuidade de contratos que violam cláusula editalícia e disposição legal expressa, produzindo efeitos de difícil ou impossível reversão.

2.3 Da modulação dos efeitos

A medida cautelar deve observar os requisitos autorizadores previstos no art. 300 do Código de Processo Civil, aplicado subsidiariamente ao processo de controle externo: **probabilidade do direito e risco de dano ou de ineficácia da decisão final.**

No caso concreto, identificam-se **indícios suficientes de irregularidade** com potencial de comprometer a **legalidade, isonomia e a competitividade do certame**, além de **induzir o resultado da licitação**, justificando a concessão parcial da medida.

Não cabe ao intérprete restringir o alcance de dispositivo legal expresso. Ao contrário, a interpretação conforme os princípios licitatórios (CF, art. 37, XXI) impõe o entendimento **mais protetivo à isonomia entre os concorrentes.**

A **presença da mesma empresa em mais de um consórcio** compromete a independência da formulação das propostas, podendo gerar um **deslocamento artificial da disputa**, com reflexos diretos na **composição de preços, formação de lances e eventual adjudicação do lote.**

Essa distorção da competitividade tem **potencial de induzir o resultado da licitação**, violando os pilares do processo licitatório e podendo, ao final, comprometer a validade de todo o procedimento.

Pois bem. Apesar da relevância dos indícios e da necessidade de tutela preventiva, verifica-se que **o contrato referente ao lote adjudicado já se encontra em execução**, desse modo, não se pode desconsiderar o **periculum in mora reverso**. A suspensão imediata dos contratos já celebrados poderia gerar prejuízos relevantes, como a interrupção de serviços e a necessidade de contratação emergencial, em condições menos vantajosas.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Por essa razão, impõe-se a **modulação dos efeitos da cautelar**, para:

- Manter provisoriamente o contrato já celebrado, apenas para assegurar a continuidade administrativa;
- Determinar a reabertura do **lote 2 no prazo de 15 (quinze) dias**, vedando a participação de empresas que já componham outros consórcios no mesmo certame; devendo a contratação ser concluída **no prazo de até 60 (sessenta) dias**;
- **Impedir a celebração de aditivos** que ampliem o objeto sob as mesmas condições irregulares;
- **Vedar o adiantamento ou a antecipação integral dos pagamentos contratuais** à empresa consorciada, de modo a assegurar que não haja quitação total do ajuste antes da reabertura e nova adjudicação do lote, resguardando a efetividade da decisão final deste tribunal.

Assim, evita-se a perpetuação da ilegalidade e, ao mesmo tempo, resguarda-se o interesse público contra os efeitos danosos de uma paralisação abrupta.

Diante do exposto, **DECIDO no sentido de:**

1. **CONCEDER a MEDIDA CAUTELAR**, para **determinar à Companhia Espírito Santense de Saneamento – CESAN**, que:
 - a) Promova a **reabertura do Lote 2 no prazo de 15 (quinze) dias**, devendo a contratação ser concluída **no prazo de até 60 (sessenta) dias**, mantendo-se, **provisoriamente**, o contrato já celebrado e em execução durante esse período, a fim de garantir a continuidade administrativa e evitar a necessidade de contratação emergencial, ressalvada a vedação de participação de empresas integrantes de mais de um consórcio na mesma licitação.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

- b) Observe o disposto no art. 307, §4º, do RITCEES, promovendo a publicação de extrato desta decisão na imprensa oficial e a comunicação, a este Tribunal, das providências adotadas, no prazo assinalado;
 - c) Abstenha de **celebrar termos aditivos** que importem em ampliação irregular do objeto contratado;
 - d) Vede a **realização de adiantamentos ou pagamentos integrais antecipados à contratada**, a fim de prevenir a quitação total do ajuste antes da reabertura do Lote 2 e garantir a efetividade da decisão deste Tribunal;
2. **MANTER O RITO SUMÁRIO** ao qual se submetem os presentes autos, diante do fundado receio de grave ofensa ao interesse público ou de ineficácia de decisão deste Tribunal, na forma dos arts. 306 e seguintes do RITCEES.
3. **DETERMINAR** que os gestores responsáveis encaminhem a cópia integral do processo administrativo da Concorrência Pública nº 020/2024, compreendendo todos os documentos que o instruem, bem como eventuais justificativas constantes nos autos.
4. **NOTIFICAR** os responsáveis pela condução da licitação para que se pronunciem quanto à presente decisão, **no prazo de 10 (dez) dias**, nos termos do art. 307, §3º do RITCEES, devendo encaminhar os esclarecimentos e documentos que entenderem necessários à elucidação dos fatos, observando-se o disposto no art. 307, §1º, do mesmo Regimento.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913