



Decisão 03820/2025-1 - Plenário

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), ROBERIO LAMAS DA SILVA (OAB: 9600-ES)

**REPRESENTAÇÃO – EXTENSÃO E EFEITOS DA
CONCESSÃO DE MEDIDAS CAUTELARES –
IMPOSSIBILIDADE DE ANTECIPAÇÃO DA ANÁLISE
MERITÓRIA – IRREVERSIBILIDADE DA MEDIDA
QUANTO AOS ITENS “1” E “2” DA DECM 745/2025 –
POSSIBILIDADE DA MANUTENÇÃO DA
CONCESSÃO CAUTELAR QUANTO AOS ITENS “3”
E “4” DA DECM 745/2025.**

VOTO DO RELATOR:

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:

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**. Numa análise perfunctória dos autos, realizada sumariamente sob o amparo do art. 307, §2º do RITCCES¹, emiti a **Decisão Monocrática nº 0700/2025** (evento 55)) que posteriormente foi ratificada pela Decisão 03224/2025-1 (evento 79), nos seguintes termos:

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.**
- 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;**

¹ Art. 307. Autuado e distribuído, o processo será encaminhado diretamente ao Relator, ou ao Presidente, na hipótese do art. 20, inciso XXII, deste Regimento, com absoluta prioridade, para análise.
(...)

§ 2º Antes ou após a prestação das informações, o Relator poderá apreciar o pedido de medida cautelar ou, caso entenda necessário, determinar a instrução preliminar do feito para análise dos fundamentos e pressupostos da cautelar.

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.

Ocorre que, em sessão plenária destinada à ratificação da cautelar mencionada, foram apresentadas sustentações orais tanto pela parte representante quanto pela representada. Nos memoriais e na manifestação oral da representada, foram suscitadas medidas adicionais que demandavam análise específica. Diante disso, determinei a juntada das **Notas Taquigráficas 00066/2025**, (evento 78), a fim de assegurar a devida apreciação das alegações.

A partir do exame dessas notas, verifiquei a necessidade de nova apreciação monocrática acerca dos pedidos formulados, razão pela qual proferi a **Decisão Monocrática nº 00745/2025-3** (evento 85), a qual ora submeto a este Plenário para ratificação.

Observa-se, ainda, que, antes mesmo da apreciação plenária para ratificação da Decisão Monocrática nº 00745/2025-3, já haviam sido juntados aos autos os termos de defesa dos responsáveis (eventos 86 a 276).

2. FUNDAMENTAÇÃO DA DECM 745/2025-3

Antes de adentrar no exame específico da matéria, registro que se mantêm todos os termos constantes da Decisão Monocrática nº 00745/2025-3, a qual analisou de forma minuciosa os pedidos supervenientes relacionados ao presente processo. Por essa razão, a fim de conferir integralidade e clareza à deliberação ora submetida a este Plenário, transcrevo a seguir o conteúdo integral da referida decisão, que passa a compor a fundamentação deste voto.

2.2 Contexto Processual

A Decisão Monocrática nº 00700/2025 (DECM) concedeu medida cautelar com modulação, assentando a vedação à participação de uma mesma empresa em mais de um consórcio **na mesma licitação**, ainda que os consórcios disputem lotes distintos.

O provimento ancorou-se no *fumus boni iuris* — evidenciado pela cláusula editalícia que positivou a proibição e pelos princípios da isonomia, da competitividade e do sigilo das propostas — e no *periculum in mora*, reconhecendo, ademais, o *periculum in mora* reverso, de modo a resguardar a continuidade estritamente necessária dos serviços.

Para tanto, determinou-se reabertura célere do procedimento, conclusão em prazo certo e vedação tanto a aditivos de caráter ampliativo quanto à antecipação integral de pagamentos no interregno.

O Plenário, na 45ª Sessão Ordinária realizada em 9 de setembro de 2025, por meio da Decisão TC-3524/2025-1, ratificou a medida cautelar e a respectiva modulação.

Vale dizer, que a presente deliberação não reavalia a cautelar vigente; examina, exclusivamente, pleitos supervenientes sobre (i) a extensão de seus efeitos aos Lotes 1 e 4 e (ii) a adequação temporal para execução das determinações.

2.3 Extensão de seus efeitos aos Lotes 1 e 4

Consta dos autos que o Conselho de Administração da CESAN **homologou o Lote 4** em favor do Consórcio “CESAN Lote 4” (CDG Engenharia Ltda.; Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda.; Bioeng Saneamento e Serviços Ltda.; Aquamec Indústria e Comércio de Equipamentos S.A.; Jag Serviços de Saneamento Ltda.) e, na sequência, **homologou o Lote 1** em favor do Consórcio “CESAN Lote 1” (CDG Engenharia Ltda.; Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda.; Bioeng Saneamento e Serviços Ltda.; Aquamec Indústria e Comércio de Equipamentos S.A.; Repique Engenharia Ltda.).

A Petição Intercorrente nº 372/2025-1 demonstra a sobreposição de quatro empresas nas composições consorciais desses lotes e requer a extensão da cautelar para preservação da isonomia, da competitividade e do sigilo das propostas.

Consórcio CESAN Lote 1	Consórcio CESAN Lote 4
CDG Engenharia Ltda.	CDG Engenharia Ltda.
Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda.	Almeida Sapata Engenharia e Construções Ltda.
Bioeng Saneamento e Serviços Ltda.	Bioeng Saneamento e Serviços Ltda.
Aquamec Indústria e Comércio de Equipamentos S.A.	Aquamec Indústria e Comércio de Equipamentos S.A.
Repique Engenharia Ltda.	Jag Serviços de Saneamento Ltda.

O Edital LCE nº 020/2024, em seu item 7.2.1, **veda expressamente** que empresa consorciada “participe, na mesma licitação, isoladamente ou em mais de um consórcio”. Tal comando — coerente com o art. 15, IV, da Lei nº 14.133/2021 — possui alcance sobre todo o certame, independentemente do parcelamento em lotes, ativando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

A repetição de quatro empresas nos Lotes 1 e 4 reproduz exatamente o núcleo de risco competitivo que a cautelar busca evitar: **potencial assimetria informacional**,

redução da competição e ameaça ao sigilo das propostas, comprometendo a isonomia entre licitantes.

Quanto ao Lote 2, a homologação (Deliberação nº 5179/2025) e a celebração do Contrato nº 210/2025 em favor do Consórcio Global Metrópole exigem compatibilização entre a higidez do certame e a continuidade dos serviços. Mostra-se juridicamente adequado preservar, até nova adjudicação, as vedações já fixadas — notadamente a **impossibilidade de aditivos ampliativos** e a **proibição de antecipação integral de pagamentos** — prevenindo a consolidação de efeitos contrários à tese firmada.

Diante desse quadro, **impõe-se a extensão dos efeitos da cautelar aos Lotes 1 e 4**, com a mesma modulação já vigente, preservando-se a orientação de reabertura célere e as vedações anteriormente estabelecidas até nova adjudicação.

2.4 Extensão do prazo para cumprimento da decisão

A manutenção do regime cautelar ratificado exige calibragem temporal capaz de assegurar, simultaneamente, a integridade do procedimento licitatório e a continuidade do serviço. O *periculum in mora* reverso já reconhecido, somado aos princípios da proporcionalidade (art. 22 da LINDB) e da implementação gradativa de mudanças de orientação (art. 23 da LINDB), impõe que o cronograma de reabertura e conclusão do certame observe parâmetros factíveis diante da sua complexidade: republicação, recebimento e análise de propostas, habilitação, julgamento, eventual interposição de recursos, homologação e contratação.

Consideradas as razões trazidas nos memoriais da responsável — inclusive a invocação do art. 23 da LINDB para sustentar transição eficaz de comandos — e os elementos técnicos constantes dos autos, **defere-se parcialmente o pedido de dilação temporal**, apresentado pela representada em sede de sustentação oral, em sessão ordinária do plenário presencial, realizada no dia 09/09/2025, de modo a garantir tutela efetiva sem esvaziar o conteúdo da medida.

Fixa-se:

- **prazo de até 15 (quinze) dias para a reabertura dos Lotes 1 e 4, e**
- **prazo global de até 150 (cento e cinquenta) dias para a conclusão dos novos julgamentos e contratações**, substituindo o prazo anteriormente concedido ao Lote 2, que passa a observar o mesmo limite.

Com isso, **os Lotes 1, 2 e 4 permanecem sob os efeitos da suspensão cautelar**, em condições uniformes, até nova adjudicação.

Até esse marco, permanecem íntegras as vedações anteriormente impostas: **impossibilidade de aditivos ampliativos, proibição de antecipação integral de pagamentos e execução restrita a medições ordinárias necessárias à continuidade do serviço**.

Desta feita, **indefere-se o pedido defensivo de ampliação para 1 (um) ano**, por se mostrar desproporcional e desnecessário à finalidade cautelar. Eventuais ajustes pontuais, se imprescindíveis, poderão ser submetidos com **justificativa técnica robusta**, sem afastar o limite global de 150 dias nem as vedações ora reafirmadas.

Mantém-se, assim, a modulação destinada a conciliar a higidez do certame com a continuidade do serviço essencial, em coerência com os arts. 22 e 23 da LINDB.

2.5 Análise do precedente invocado no Acórdão TC-1644/2017

O precedente referido pela defesa examinou o parcelamento e o loteamento como técnica destinada a ampliar a competitividade e a racionalidade do certame, admitindo adjudicação por itens ou lotes. A passagem que cita a súmula 247 do TCU, inserindo o entendimento segundo a qual o parcelamento do objeto em lotes “pode gerar certames autônomos, mesmo em um mesmo edital” está situada em contexto específico e não consubstancia *ratio decidendi* apta a relativizar vedações de caráter transversal impostas ao procedimento licitatório como um todo.

Não se mostra adequado compreender cada lote como se fosse uma licitação autônoma. O lote constitui mera subdivisão interna do certame, voltada à organização dos objetos a serem contratados. É certo que cada lote possui proposta própria e pode gerar contratos distintos, mas essa característica não lhe confere natureza de procedimento independente. A interpretação de que cada lote teria vida própria enfraquece a isonomia entre os licitantes, favorece a possibilidade de coordenação de propostas e, em última análise, desvirtua a finalidade da regra que disciplina a licitação.

Em outras palavras, não há, naquele acórdão, enfrentamento do núcleo jurídico ora discutido — a duplicidade de participação da mesma empresa em múltiplos consórcios na mesma licitação. Ainda que a adjudicação se faça por lotes, a licitação permanece una, razão pela qual normas de alcance procedimental — como a cláusula editalícia que a reproduz — irradiam seus efeitos sobre o certame integralmente. À luz do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, prevalece a regra específica positivada no edital, que proíbe a participação múltipla “na mesma licitação” e vincula tanto a Administração quanto os licitantes.

Não há, portanto, “jurisprudência firmada” desta Corte que, por iteratividade e coerência decisória sobre esse exato ponto, possa afastar a incidência da cláusula editalícia ou infirmar a compreensão normativa vigente. Diante desse cenário, a invocação do Acórdão TC-1644/2017, tal como feito, revela-se ampliativa e descontextualizada, não servindo para afastar a tese já fixada e ratificada: **a proibição de que a mesma empresa integre mais de um consórcio — ou atue simultaneamente de forma isolada e consorciada — na mesma licitação abrange o procedimento em sua integralidade, independentemente do fracionamento em lotes.**

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

- 1. Conhecer** dos pedidos supervenientes para **estender os efeitos da medida** cautelar concedida na Decisão Monocrática nº 700/2025 (evento 55), ratificada pela Decisão 3524/2025 (evento 79), **aos Lotes 1 e 4** do certame, **mantendo-os, juntamente com o Lote 2, sob regime cautelar uniforme;**
- 2. Alterar** o prazo anteriormente concedido ao Lote 2, de modo que os **Lotes 1, 2 e 4 observem prazo de até 15 (quinze) dias para reabertura e prazo global de até 150 (cento e cinquenta) dias para conclusão dos julgamentos e contratações**, contados da ciência desta decisão, observadas as fases procedimentais pertinentes;
- 3. Manter**, até a nova adjudicação/contratação ou ulterior deliberação desta Corte, as seguintes vedações: **(a)** proibição de aditivos ampliativos; **(b)** vedação de antecipação integral de pagamentos; **(c)** execução limitada a medições ordinárias estritamente necessárias à continuidade dos serviços;
- 4. Advertir** que o descumprimento das determinações ora fixadas sujeita os responsáveis às medidas cabíveis no âmbito desta Corte, sem prejuízo das demais consequências legais;

5. Dar **ciência** desta decisão ao Ministério Público de Contas e às autoridades e unidades administrativas competentes, notificando-se a responsável para imediato cumprimento;

3. CONCLUSÃO

Consolida-se, assim, a tese de que a vedação à participação múltipla de empresas em consórcios alcança toda a licitação, independentemente do parcelamento em lotes, justamente porque decorre de regra criada pela própria entidade contratante e positivada no edital.

Nesse sentido, a participação de uma mesma empresa em mais de um consórcio, ainda que em lotes distintos, **afronta diretamente a cláusula editalícia 7.2.1, instituída pela própria CESAN**. Ao criar essa regra no edital, a Administração vinculou-se integralmente a seus comandos, não podendo dela se afastar sem comprometer o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e a integridade do certame.

Reconhecida a presença dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, impõe-se a manutenção da medida cautelar, com extensão de seus efeitos aos Lotes 1 e 4, assegurando tratamento uniforme em relação ao Lote 2.

A modulação fixada busca conciliar a continuidade dos serviços essenciais com a preservação da higidez do procedimento licitatório, mediante:

- prazo de 15 (quinze) dias para reabertura dos Lotes 1, 2 e 4;
- prazo global de 150 (cento e cinquenta) dias para a conclusão dos julgamentos e contratações;
- vedação à celebração de aditivos ampliativos;
- proibição de antecipação integral de pagamentos;
- execução restrita a medições ordinárias necessárias à continuidade.

Esse equilíbrio entre tutela do interesse público e proteção da regularidade do certame demonstra a adequação da medida ora ratificada. Ainda assim, a defesa buscou relativizar os comandos editalícios, invocando o Acórdão TC-1644/2017 como fundamento para admitir a pluralidade de participação em diferentes lotes.

Tal invocação, contudo, mostra-se descabida. O referido precedente limitou-se a reconhecer o parcelamento em lotes como técnica para ampliar a competitividade, não enfrentando a questão da duplicidade de participação em consórcios. Trata-se, portanto, de precedente inaplicável ao caso, não servindo para afastar a cláusula criada pela própria CESAN nem para infirmar a tese firmada e ratificada por este Tribunal.

4. DECISÃO

Posto isto, **VOTO** no sentido de que este Colegiado aprove a seguinte minuta de Decisão que ora submeto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1. **RATIFICAR** a **Decisão Monocrática nº 00745/2025-3 (evento 85)**, nos termos do parágrafo único do artigo 376² do Regimento Interno.
2. **ENCAMINHAR** os autos à Secretaria Geral das Sessões (SGS), para que proceda às notificações cabíveis, **após a remessa dos autos à área técnica** competente, tendo em vista que já constam nos autos os documentos necessários à instrução processual;
3. **DAR CIÊNCIA** desta decisão ao Ministério Público de Contas e às autoridades e unidades administrativas competentes.

² 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 lesão ao erário ou a direito alheio; 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.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Conselheiro Relator

VOTO VOGAL:

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

I RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação formulada em face de possível irregularidade ocorrida no âmbito da Concorrência Pública nº 20/2024, 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).

De pronto, esclareço que o presente feito encontra-se ainda em fase de deliberação, de modo que o intento manifestado por meio deste voto é plenamente cabível.

Logo, não tendo sido proclamado o resultado do julgamento ou a apreciação do processo, é facultado ao Conselheiro mesmo que já tenha se pronunciado, a possibilidade de modificar suas considerações para associar-se a entendimento apresentado por outrem, ou mesmo para sustentar entendimento próprio, alterado em razão de nova reflexão acerca do tema.

Cumprе registrar que, no interregno entre o referendo da cautelar consubstanciada na DECM nº 700/2025 e a presente apreciação da DECM nº 745/2025, sobreveio o Agravo nº 6650/2025, interposto pela CESAN, distribuído à minha relatoria. Esse novo encargo processual ainda em análise por esta Corte de Contas, trouxe documentação complementar que me permitiu melhor conhecer o caso em discussão.

De forma objetiva, adoto como relatório as exposições do *iter* processual transcorrido até o presente momento formulada pelo Relator, Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, disponibilizados através do sistema interno para consultas processuais desta Corte de Contas.

Inicialmente, após a prolação do Voto 4923/2025 (doc. 74), e, especificamente naquela ocasião, entendi por bem acompanhá-lo nas conclusões ali apresentadas, razão pela qual seu voto foi posteriormente convertido na Decisão 3524/2025 (doc. 79), referendada à unanimidade.

Verifica-se que, logo na sequência, fora proferida nova Decisão Monocrática (nº 745/2025, doc. 85), ocasião em que houve a determinação para que fossem estendidos os efeitos atinentes à DECM nº 700/2025 (evento 55) para outros lotes (1 e 4).

Da leitura da DECM 745/2025 (doc. 85), tem-se que o eminente Relator, ao final, decidiu no seguinte sentido:

Diante do exposto, DECIDO no sentido de:

1. Conhecer dos pedidos supervenientes para estender os efeitos da medida cautelar concedida na Decisão Monocrática nº 700/2025 (evento 55), ratificada pela Decisão 3524/2025 (evento 79), aos Lotes 1 e 4 do certame, mantendo-os, juntamente com o Lote 2, sob regime cautelar uniforme;
2. Alterar o prazo anteriormente concedido ao Lote 2, de modo que os Lotes 1, 2 e 4 observem prazo de até 15 (quinze) dias para reabertura e prazo global de até 150 (cento e cinquenta) dias para conclusão dos julgamentos e contratações, contados da ciência desta decisão, observadas as fases procedimentais pertinentes;
3. Manter, até a nova adjudicação/contratação ou ulterior deliberação desta Corte, as seguintes vedações: (a) proibição de aditivos ampliativos; (b) vedação de
antecipação integral de pagamentos; (c) execução limitada a medições ordinárias estritamente necessárias à continuidade dos serviços;
4. Advertir que o descumprimento das determinações ora fixadas sujeita os responsáveis às medidas cabíveis no âmbito desta Corte, sem prejuízo das demais consequências legais;
5. Dar ciência desta decisão ao Ministério Público de Contas e às autoridades e unidades administrativas competentes, notificando-se a responsável para imediato cumprimento;

Neste ínterim, fora interposto recurso de Agravo em face das Decisões Monocráticas nº 700/2025 e nº 745/2025, bem como da Decisão TC3524/2025 que confirmou a primeira, que deferiram e, posteriormente, estenderam medida cautelar para suspender os atos relativos aos Lotes 1, 2 e 4 da Concorrência Pública nº 20/2024 da CESAN.

Em razão dos novos apontamentos, e após melhor refletir acerca do tema, tenho que se faz oportuno apresentar o presente voto-vogal no qual passo a expor os fundamentos de fato e de direito pelo qual divirjo parcialmente.

É o breve relato, passo à fundamentação.

II FUNDAMENTAÇÃO

Conforme exposto, tratam os autos de Representação formulada em face de possível irregularidade ocorrida no âmbito da Concorrência Pública nº 20/2024, 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).

Verifica-se que no curso desta Representação, o Conselheiro Relator proferiu a Decisão Monocrática 700/2025 (doc. 55), posteriormente convertida na Decisão 3524/2025 (doc. 79), concedendo a medida cautelar para o fim de determinar à Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN), que:

- 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;
- 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;
- Abstenha de celebrar termos aditivos que importem em ampliação irregular do objeto contratado;
- 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.

Logo após a concessão da *r. cautelar*, sobrevieram aos autos Petições supervenientes pugnando pela extensão dos efeitos da cautelar aos Lotes 1 e 4.

À vista disso, o Conselheiro Relator entendeu por bem proferir nova DECM (nº 745/2025, doc. 85), estendendo os efeitos da Decisão Monocrática 700/2025 (doc. 55) aos lotes 1 e 4, além de alterar os prazos do Lote 2 para unificá-lo aos demais (15 dias para reabertura e 150 dias para conclusão).

Pois bem.

Muito embora os pressupostos materiais e normativos apresentados pelo Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo para o fim de embasar o preenchimento dos requisitos referentes a probabilidade do direito e risco de dano ou de ineficácia da decisão final se encontre plasmada de densidade jurídica suficiente para, a meu ver e em análise superficial, justificar sua conclusão neste sentido, tenho que, após uma análise mais acurada, **considerando a forma como fora concedida, notadamente quanto a determinação de reabertura do prazo para nova contratação dos lotes 1, 2 e 4**, isso gere um risco concreto de antecipação do exaurimento do mérito de forma **irreversível e em momento inoportuno**, de modo que seria necessário analisarmos outros elementos para adequarmos a tomada de decisão, mantendo as demais determinações.

Deste modo, apesar de reconhecer a densa fundamentação do Exmo. Relator em modular os efeitos da cautelar para o fim de evitar o *pericullum in mora* reverso (requisito implícito), ainda assim, entendo que a condução do processamento acabou por produzir efeitos que, em meu sentir, ultrapassam os limites próprios de uma medida provisória. Trata-se de consequência que, por óbvio, não foi a intenção original das decisões, mas que merece reflexão adicional, justamente para resguardar a plena apreciação de mérito pelo colegiado.

Isso porque, ao se analisar os fundamentos de fato e de direito sopesados pelo Conselheiro Relator, no que toca ao item 1, “a³”, da DECM 700/2025 (doc. 55), bem

³ 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

como dos itens 1 e 2, da DECM 745/2025⁴ (doc. 85), é possível notar que as cautelares concedidas estabeleceram **prazos certos e rígidos de 15 dias para reabertura do certame**, e de 150 dias para conclusão das novas contratações dos lotes 1, 2 e 4, inclusive com advertência acerca de eventual descumprimento.

Da forma como redigidas, as determinações não apenas preveniram a irregularidade, como também anteciparam a solução definitiva, sem dar espaço para uma eventual mudança de entendimento que pudesse se firmar em sentido diverso, em um momento futuro, esvaziando-se o próprio escopo do contraditório e da ampla defesa quando da análise da matéria em definitivo (durante a instrução processual – direito material), vez que os contratos já teriam sido rescindidos e substituídos por força do prazo estabelecido na determinação sob comento.

A própria sistemática do devido processo legal (*due process of law*), impõe a observância das etapas procedimentais e assegura às partes potencialmente afetadas o direito de participar da formação da decisão, visa garantir não apenas a correção formal do processo, mas também a sua justiça e razoabilidade material. A antecipação de efeitos típicos de mérito em sede cautelar, contudo, pode esvaziar tais garantias, tornando ineficaz a finalidade última do devido processo.

Cumprе ressaltar que, no âmbito deste Tribunal, os requisitos autorizadores da concessão das medidas cautelares exigem a presença concomitante da probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e do risco de dano ou de ineficácia da decisão final (*periculum in mora*), levando-se ainda em consideração a ausência do *periculum in mora* reverso.

No que toca a este ponto específico, compreendo que a natureza jurídica da cautelar tratada no bojo dos presentes autos requer ainda a observância de mais uma condição

administrativa e evitar a necessidade de contratação emergencial, ressalvada a vedação de participação de empresas integrantes de mais de um consórcio na mesma licitação.

⁴ 1. Conhecer dos pedidos supervenientes para estender os efeitos da medida cautelar concedida na Decisão Monocrática nº 700/2025 (evento 55), ratificada pela Decisão 3524/2025 (evento 79), aos Lotes 1 e 4 do certame, mantendo-os, juntamente com o Lote 2, sob regime cautelar uniforme; 2. Alterar o prazo anteriormente concedido ao Lote 2, de modo que os Lotes 1, 2 e 4 observem prazo de até 15 (quinze) dias para reabertura e prazo global de até 150 (cento e cinquenta) dias para conclusão dos julgamentos e contratações, contados da ciência desta decisão, observadas as fases procedimentais pertinentes;

(requisito negativo), qual seja: a **irreversibilidade dos efeitos da decisão**, que se aplica **exclusivamente** à tutela de urgência antecipada (satisfativa).

Assim, embora extremamente bem-intencionadas as **determinações** sopesadas pelo Exmo. Relator, entendo que restou desatendido o requisito negativo concernente à **irreversibilidade** dos efeitos da medida, **criando-se, assim, um obstáculo para a concessão da mesma para o fim de determinar a reabertura do procedimento e conclusão para nova contratação.**

O princípio da proporcionalidade, nesse contexto, é uma das garantias processuais que recomenda a contenção dos efeitos da medida cautelar, de modo a evitar a consolidação de situações de fato de impossível reversão.

Neste aspecto, prescreve o art. 300, §3º do Código de Processo Civil, com aplicação subsidiária a este Tribunal:

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.

§ 3º **A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.**

Extrai-se do texto legal, portanto, que a tutela cautelar satisfativa **antecipa** aquele direito ou bem da vida que o autor espera conseguir ao final do processo, sendo este exatamente o caso dos autos. É o caso, por exemplo, de antecipação determinando a demolição de prédio histórico ou de interesse arquitetônico: derrubado o prédio, sua eventual reconstrução não substituirá o edifício original⁵.

Quanto a temática, ensina Cândido Rangel Dinamarco⁶ que:

As medidas inerentes à tutela antecipada, como já tivemos a oportunidade de consignar, têm nítido e deliberado **caráter satisfativo**, sendo impertinentes quanto a elas as restrições que se fazem à satisfatividade em matéria cautelar. **Elas incidem sobre o próprio direito e não consistem em meios colaterais de ampará-los, como se dá com as cautelares.**

⁵ MARINONI, Luiz Guilherme. *Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum*, volume 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

⁶ *A Reforma do Código de Processo Civil*, São Paulo, Malheiros, 1995, p. 176-177.

No mesmo sentido, é o entendimento firmado pelo professor e Magistrado Federal Reis Friede⁷:

O requisito negativo da irreversibilidade dos efeitos da decisão, que se aplica **exclusivamente** à **tutela de urgência antecipada**, por expressa previsão legal, consta do art. 300 § 3º do CPC/15 (de redação similar à do art. 273 § 2º do CPC/73), o qual determina que “**a tutela de urgência de natureza antecipada, não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão**”.

A irreversibilidade, como requisito especial e negativo, pode ser entendida com a impossibilidade de retorno ao *status quo antes*, em caso de decisão concessiva da tutela de urgência antecipada. Cabe ao juízo no momento de apreciar a tutela antecipada e, após convencer-se da presença dos requisitos positivos, fazer uma análise hipotética e ponderada sobre a possibilidade de a situação fática retornar à situação original em caso de revogação da decisão antecipada. Este requisito pode ser compreendido como negativo, porque deve estar ausente para a concessão da tutela, assim como especial, pois aplica-se **exclusivamente** à tutela de urgência do tipo antecipada, e não à do tipo cautelar.

Assim, em regra, a irreversibilidade da medida impede a manutenção da determinação **do modo como fora proposta**, isto é: reabertura do procedimento e conclusão para nova contratação; pois, em razão de sua natureza antecipatória, ela não poderia gerar uma situação que não pudesse ser revertida.

Entendimento em sentido contrário possibilitaria o surgimento de controvérsias jurídicas relacionadas com a antecipação do julgamento meritório no âmbito do pleito cautelar de modo irreversível, acarretando desdobramentos que, inexoravelmente, desaguiariam no Poder Judiciário sem a previsão próxima de uma solução, o que culminaria na violação da razoável duração do processo.

Ressalto, desde logo, a robustez da fundamentação lançada pelo eminente Relator, cujas razões, em condições ordinárias, seriam plenamente aptas a justificar a determinação ora em análise. Entretanto, o fato de a contratação já se encontrar formalizada, aliado ao caráter essencial dos serviços envolvidos e ao risco de irreversibilidade que a medida poderia acarretar, conduz-me à conclusão de que a apreciação de tal providência deve ser remetida ao momento próprio do mérito. Nesse estágio, com cognição plena e a escorreita instrução processual, sob a égide do contraditório e da ampla defesa, será possível enfrentar a questão de forma definitiva

⁷ FRIEDE, Reis. *Aspectos Fundamentais das Medidas Liminares*, 5ª ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2002.

e segura, sem o risco de comprometer a reversibilidade ou a continuidade dos serviços públicos essenciais.

Quanto às demais determinações, quais sejam: (i) abstenção de celebrar termos aditivos que importem em ampliação irregular do objeto contratado; (ii) vedação a realização de adiantamentos ou pagamentos integrais antecipados à contratada até deliberação final desta Corte e (iii) execução limitada a medições ordinárias estritamente necessárias à continuidade dos serviços, **entendo cabível a manutenção do pleito cautelar.**

Assim sendo, deve ser conservada – ratificada – a cautelar no que toca aos itens “c” e “d” da DECM 700/2025 (doc. 55), posteriormente estendidos aos Lotes 1 e 4 no bojo da DECM 745/2025 (doc. 85), e item “c” da DECM 745/2025 (doc. 85) (execução limitada a medições ordinárias estritamente necessárias à continuidade dos serviços), retirando-se a determinação de reabertura do procedimento e conclusão do certame em prazo determinado aos lotes 1, 2 e 4.

Do contrário, caso seja mantida a determinação constante do item “a” da DECM 700/2025 (doc. 55) *(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)*, posteriormente estendida aos lotes 1 e 4 *(alterar o prazo anteriormente concedido ao Lote 2, de modo que os Lotes 1, 2 e 4 observem prazo de até 15 (quinze) dias para reabertura e prazo global de até 150 (cento e cinquenta) dias para conclusão dos julgamentos e contratações)*, entendo pela impossibilidade de concessão da medida pleiteada em razão da antecipação da análise de mérito e irreversibilidade da decisão, como já exaustivamente exposto.

Assim sendo, ante as considerações expostas, acompanho o entendimento proposto pelo Conselheiro Relator no que toca aos itens 3, 4 e 5, da DECM 745/2025 (doc. 85), ratificando se deferimento;

No que se refere aos itens 1 e 2 da DECM nº 745/2025, divirjo do entendimento de referendá-los, por considerar que a determinação ali prevista relativa à reabertura e conclusão do certame acarreta efeitos de natureza irreversível, não se compatibilizando, portanto, com a via cautelar. Nessas condições, entendo que a

manutenção desses pontos não encontra amparo nos requisitos legais exigidos para a medida de urgência.

III. DELIBERAÇÃO

Com base nessas considerações, submeto voto no sentido de que este Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão:

DAVI DINIZ DE CARVALHO

Conselheiro

1. DECISÃO TC-3820/2025:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **DECIDEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas por:

1.1. REFERENDAR, parcialmente, a Decisão Monocrática nº 745/2025, para manter os seus efeitos apenas no que tange:

1.1.1. à abstenção de celebração de termos aditivos que importem em ampliação irregular do objeto contratado nos Lotes 1, 2 e 4;

1.1.2. à vedação de realização de adiantamentos ou pagamentos integrais antecipados à contratada;

1.1.3. à limitação da execução a medições ordinárias estritamente necessárias à continuidade dos serviços.

1.2. DEIXAR DE REFERENDAR com a consequente revogação da cautelar, os itens 1 e 2 da Decisão Monocrática nº 745/2025, por entender que a determinação de reabertura e conclusão do certame em prazos fixados acarreta efeitos de natureza irreversível, não se compatibilizando com a via cautelar.

1.3. CONCEDER, nos termos acima delimitados, a medida cautelar, exclusivamente quanto às determinações previstas nas alíneas “a”, “b” e “c” do item III.1. desta decisão.

1.4. 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;

1.5. 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.

2. Por maioria, nos termos do voto-vogal conselheiro Davi Diniz de Carvalho, parcialmente vencido o relator, conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que manteve o seu voto, no que tange à determinação de cumprimento de prazo para conclusão dos julgamentos e contratação do certame.

3. Data da sessão: 23/9/2025 – 48ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha e Davi Diniz de Carvalho.

5. Membro do Ministério Público de Contas: Luciano Vieira, procurador-geral.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Presidente