



Decisão Monocrática 00689/2026

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 01671/2026

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Representante: Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

Responsável: GABRIEL DALLAPICOLA TEIXEIRA MIRANDA, PAULA SOARES MIGNONE GUIMARAES, RENAN AFONSO DA MOTA, GUILHERME OLIVEIRA FERREIRA, GESI ANTONIO DA SILVA JUNIOR

Terceiro interessado: DULENA CONSTRUTORA LTDA

Procuradores: MARCOS VALERIO BAPTISTA DE SOUZA (OAB: 12391-ES), LUANA ALMEIDA SOUZA SANTANA

Ementa: CONTROLE EXTERNO. REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNIZ FREIRE. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. OBRAS DE CONTENÇÃO DE EROSÃO E RECUPERAÇÃO DE PAVIMENTO. CONTRATO ADMINISTRATIVO. CONVÊNIO ESTADUAL. OBJETO GENÉRICO. AUSÊNCIA DE PROJETO PADRONIZADO E REPETÍVEL. INDÍCIOS DE ATA “GUARDA-CHUVA”. DEFICIÊNCIAS NA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA. DIVERGÊNCIA ENTRE OS VALORES PAGOS. PEDIDO CAUTELAR. SUSPENSÃO DO CONTRATO E DOS PAGAMENTOS DELE DECORRENTES. MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA.

I. CASO EM EXAME

1. Representação formulada pelo Ministério Público de Contas em face de possíveis irregularidades na formação e na adesão à Ata de Registro de Preços nº 007/2024, originária do Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha, na execução do Convênio nº 14/2024 e na execução do Contrato nº 50/2024, celebrado pelo Município de Muniz Freire com a empresa Dulena Construtora Ltda.

2. O Contrato nº 50/2024 tem por objeto obras de estabilização de encostas, contenção de erosão e recuperação de pavimento no trecho entre o Município de Muniz Freire e o entroncamento da Rodovia ES-484.

3. O representante sustenta, entre outros pontos, a utilização indevida do Sistema de Registro de Preços para objeto não





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

padronizado e de elevada complexidade técnica, a ausência de demonstração da vantajosidade da adesão, a insuficiência da pesquisa de preços, deficiências na liquidação das despesas, divergências entre os valores pagos e possível aplicação de recursos do convênio em despesas estranhas ao seu objeto.

4. Após a manifestação dos responsáveis e da empresa contratada, a unidade técnica propôs o deferimento parcial da medida cautelar, restrito à suspensão dos pagamentos pendentes, por entender que o contrato teria encerrado sua vigência em 25 de junho de 2025.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

5. A questão em discussão consiste em verificar:

I – se estão presentes os requisitos para a concessão de medida cautelar destinada a impedir a retomada da execução do Contrato nº 50/2024 e a realização de novos pagamentos;

II – se a utilização do Sistema de Registro de Preços mostra-se, em exame preliminar, compatível com a natureza, a padronização e a frequência do objeto contratado;

III – se as divergências documentais e financeiras identificadas na execução contratual evidenciam risco de dano ao erário e de ineficácia da decisão de mérito.

III. RAZÕES DE DECIDIR

6. Os elementos constantes dos autos revelam indícios de que a Ata de Registro de Preços nº 007/2024 foi estruturada com objeto amplo e genérico, composta por serviços e quantitativos sem vinculação a projetos padronizados, enquanto o Contrato nº 50/2024 foi utilizado para a execução de intervenções heterogêneas, específicas e dependentes de soluções técnicas próprias para cada trecho da obra.

7. A utilização do Sistema de Registro de Preços para obras exige a presença cumulativa de projeto padronizado e de necessidade permanente ou frequente, nos termos do art. 85 da Lei nº 14.133/2021, requisitos que, em juízo de cognição sumária, não se mostraram suficientemente demonstrados no caso concreto.

8. A desconexão entre a estrutura genérica da ata e as necessidades específicas da obra municipal evidencia indícios



+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 Flávio F. F. Chamoun

de contratação do tipo “guarda-chuva”, com risco de utilização de quantitativos e preços não adequadamente relacionados ao objeto efetivamente executado.

9. Há indícios de divergência material entre os valores declarados pelo Município e pela contratada como pagos no âmbito do Contrato nº 50/2024 e os pagamentos identificados nos documentos constantes dos autos, circunstância que exige a individualização das despesas por nota fiscal e evidencia risco de pagamento em duplicidade ou por serviços não devidamente comprovados.

10. Embora exista controvérsia quanto à vigência do Contrato nº 50/2024, os elementos dos autos não permitem afastar, nesta fase processual, a possibilidade de retomada da execução, especialmente diante da paralisação ocorrida antes do término inicialmente previsto, da existência de pedidos de replanilhamento e realinhamento e da manifestação da contratada no sentido de que permanece disponível para retomar os serviços.

11. A dúvida quanto à vigência contratual não impede a adoção de medida cautelar destinada a obstar a prática de novos atos de execução, a celebração de instrumentos voltados à continuidade do ajuste e a realização de pagamentos, até que sejam esclarecidas as irregularidades apontadas.

12. A continuidade da execução ou a realização de novos desembolsos antes da adequada comprovação dos serviços e da reconciliação dos valores pode causar dano ao erário e comprometer a efetividade da atuação do controle externo, estando presentes o fundado receio de grave ofensa ao interesse público e o risco de ineficácia da decisão de mérito.

IV. DISPOSITIVO E TESE

13. Medida cautelar concedida para determinar ao Prefeito do Município de Muniz Freire a suspensão cautelar do Contrato nº 50/2024 e dos pagamentos dele decorrentes, até ulterior deliberação desta Corte de Contas, sob pena de multa diária.

14. Determinação para apresentação, de forma individualizada por nota fiscal, dos processos de liquidação, empenhos, ordens de serviço, medições, atestos e comprovantes de pagamento relacionados à empresa contratada, a fim de permitir a reconciliação dos valores pagos.



+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 Flávio F. F. Chamoun

15. Prosseguimento do feito sob o rito sumário.

Tese de julgamento: “1. A utilização do Sistema de Registro de Preços para obras exige a demonstração cumulativa da existência de projeto padronizado e da necessidade permanente ou frequente do objeto, nos termos do art. 85 da Lei nº 14.133/2021. 2. A adoção de ata de registro de preços com objeto amplo e genérico para a execução de intervenções de engenharia heterogêneas, não repetíveis e dependentes de soluções técnicas específicas evidencia, em tese, contratação do tipo ‘guarda-chuva’, incompatível com os princípios do planejamento, da motivação, da transparência e da adequada delimitação do objeto. 3. Há indícios de ausência de boletins de medição, atestos e documentos suficientes para comprovar a execução dos serviços, associada à divergência material entre os valores declarados como pagos e aqueles registrados nos documentos da Administração, caracteriza fundado receio de grave ofensa ao interesse público e autoriza a suspensão cautelar dos pagamentos. 4. A existência de controvérsia quanto à vigência contratual não impede a adoção de medida preventiva destinada a obstar a retomada da execução, a celebração de instrumentos voltados à continuidade do ajuste e a realização de novos desembolsos, quando presentes indícios de irregularidades e risco de ineficácia da decisão de mérito.”

Dispositivos relevantes citados: Lei nº 4.320/1964, arts. 62 e 63; Lei nº 14.133/2021, arts. 85, 86, § 2º, e 115, § 5º; Lei Complementar Estadual nº 621/2012, arts. 124 e 125; Resolução TC nº 261/2013 (RITCEES), arts. 307, §§ 3º e 4º, 376, 377, 389, IV, e 391.

I RELATÓRIO

Trata-se de representação materializada através da [Petição Inicial 0861/2026](#) (peça 02), acompanhada das **Peças Complementares 19158/2026 à 19256/2026** (peças 3 a 102), apresentada pelo Ministério Público de Contas.

Em seu cerne, a representação noticiou possíveis irregularidades em quatro níveis:

- . na **formação da Ata de Registro de Preços n. 007/2024;**
- . na **adesão à Ata de Registro de Preços n. 007/2024;**
- . na **execução do Convênio n. 14/2024 com o Governo do Estado;**



+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 Flávio F. F. Chamoun

. na **execução do Contrato n. 50/2024** (originado a partir do processo de contratação 1123/2024).

O objeto do Contrato 50/2024, celebrado entre o Município de Muniz Freire e a empresa Dulena Construtora Ltda. é a prestação de serviços de natureza comum, com fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos para **manutenção preventiva e corretiva de estabilização de encostas e correlatos**.

O REPRESENTANTE juntou aos autos documentos que mostram que a obra analisada está parada e não há indicação de interesse de continuidade por parte do Município. Além disso, não houve apresentação da prestação de contas em relação ao contrato em análise. O REPRESENTANTE defende que houve:

. Adesão indevida à Ata de Registro de Preços n. 007/2024 pois não foi demonstrada a existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, de necessidade permanente ou frequente da obra ou do serviço, nem a vantajosidade da adesão, requisitos legais que justificam a contratação por meio do sistema de registro de preços.

. Não foi devidamente demonstrada a compatibilidade dos valores registrados com os preços praticados no mercado, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

. A anuência do CIM do Vale do Jequitinhonha e da empresa Dulena Construtora Ltda. ocorreu em 5 de junho de 2024, mesma data da Adesão nº 005/2024. No dia seguinte, foi formalizada a Ata de Registro de Preços nº 42/2024 e, em 25 de junho de 2024, celebrado o Contrato nº 50/2024, após parecer favorável da Subprocuradora Paula Soares Mignone Guimarães e autorização do Secretário Municipal de Administração, Gabriel Dallapicola Teixeira Miranda, e do Prefeito de Muniz Freire, Gesi Antônio da Silva Júnior.

. **O Convênio nº 14/2024** entre o Estado do Espírito Santo, por intermédio da Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca, e o



+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 Flávio F. F. Chamoun

Município de Muniz Freire, tem como objeto os **serviços de contenção de erosão e recuperação do pavimento na estrada entre a sede do Município e o entroncamento da ES-484**. O ajuste foi firmado no valor de R\$ 7.006.428,68, com vigência inicial de 2 de julho a 31 de dezembro de 2024, posteriormente prorrogada **até 30 de junho de 2026**.

. A Ata de Registro de Preços n. 007/2024 do CIM do Vale do Jequitinhonha (fls. 20/24) decorreu do Pregão Eletrônico n. 004/2024, cujo edital previa, na cláusula 26, **a utilização da ata de registro de preço por órgãos não participantes** (fls. 81/100), e que obteve uma única proposta, enviada pela empresa criada em 24/10/2023, Dulena Construtora Ltda., que restou habilitada e saiu vencedora do certame, galgando contratação de valor de R\$133.957.894,79 (cento e trinta e três milhões, novecentos e cinquenta e sete mil, oitocentos e noventa e quatro reais e setenta e nove centavos).

. O CIM do Vale do Jequitinhonha e a empresa Dulena Construtora Ltda. concordaram com o pedido de adesão em 5 de junho de 2024, mesma data em que foi formalizada a Adesão nº 005/2024. No dia seguinte, 6 de junho de 2024, foi elaborada a Ata de Registro de Preços nº 42/2024. Posteriormente, em 25 de junho de 2024, foi celebrado o Contrato de Prestação de Serviços nº 50/2024.

. Segundo o Portal da Transparência da Prefeitura de Muniz Freire, **foram realizados 36 pagamentos com os recursos repassados pela concedente**, no total de R\$ 5.473.025,99. Os pagamentos tiveram como destinatários o Banco do Estado do Espírito Santo S/A, AJ Transporte e Turismo Ltda., Cooperativa de Transporte Sul Serrana Capixaba, Serrana, Carmo Transportes Ltda., MS Transportes e Turismo Ltda., Romulo Pancieri Transportes ME, Dacar Transporte e Turismo Eireli, Fabricio Soares Mota e Dulena Construtora Ltda.

. No entanto, **o histórico dos pagamentos mostra que 23 deles, no total de R\$ 1.369.485,90, não estão diretamente relacionados ao objeto do**



+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 Flávio F. F. Chamoun

convênio. Esses pagamentos se referem a tarifas bancárias e despesas com transporte escolar, enquanto o convênio tinha como finalidade executar serviços de contenção de erosão e recuperar o pavimento da estrada entre a sede de Muniz Freire e o entroncamento da ES-484.

. Na Relatório de Vistoria de acompanhamento do Convênio nº 014/2024 cunhado pelo Governo do Estado, constatou-se que **várias frentes de obra estavam paralisadas, sem equipes trabalhando no local. Também foram identificados sinais de deterioração dos serviços já executados, com risco de retrabalho e aumento das áreas de erosão, o que exige providências imediatas.**

. As irregularidades identificadas na execução do Convênio nº 14/2024, ainda vigente, são graves. **Parte dos recursos repassados ao Município não foi aplicada no objeto do convênio**, o que pode caracterizar desvio de finalidade. Além disso, **a obra está paralisada, com sinais de deterioração dos serviços já executados, risco de retrabalho e aumento das áreas de erosão.** Esses fatos podem causar dano ao erário, caso se confirme que os recursos públicos não foram utilizados em benefício da coletividade ou que houve enriquecimento indevido, especialmente porque **já foram gastos R\$ 5.473.025,99.**

. Em consulta ao Contrato nº 50/2024, verificou-se que **a empresa Dulena Construtora Ltda. recebeu pagamentos que totalizam R\$ 6.786.808,73. A** informação consta do Portal da Transparência do Município de Muniz Freire, consultado em 12 de março de 2026.

. Em consulta pelo CNPJ da empresa, verificou-se que **a Dulena Construtora Ltda. recebeu da Prefeitura de Muniz Freire o total de R\$ 7.394.468,06.**

. A diferença entre os valores de R\$ 6.786.808,73 e R\$ 7.394.468,06 corresponde aos pagamentos nº 0000382/2025 e nº 0000383/2025, que também estão vinculados ao Contrato nº 50/2024.



+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 Flávio F. F. Chamoun

. Além de não terem sido enviados todos os processos de liquidação e pagamento, que somam R\$ 7.394.468,06, os documentos apresentados estavam incompletos, sem paginação, atesto ou assinatura. **Também não foram encaminhados os documentos relativos à 2ª, 3ª e 4ª medições.** Da mesma forma, **não foi informado qual instrumento contratual amparou os demais pagamentos feitos à empresa Dulena Construtora Ltda.**, embora todas as notas fiscais indiquem vínculo com o Contrato nº 50/2024.

. Segundo a Prefeitura, a continuidade dos serviços deixou de ser necessária porque **o Governo do Estado publicou licitação para contratar empresa ou consórcio responsável pela elaboração dos projetos e pela execução das obras de implantação e pavimentação da ES-379**, no trecho entre Muniz Freire e Iúna. Assim, o Estado dará continuidade aos serviços antes contratados pelo Município.

O REPRESENTANTE juntou aos autos um ofício do ente público municipal do qual se extraem as seguintes informações:

. **A obra está parada.** A empresa paralisou a obra contratada após solicitação de replanilhamento da obra pública e realinhamento contratual com formação de termo aditivo.

. Até o momento **foram pagos R\$730.882,48** (setecentos e trinta mil, oitocentos e oitenta e dois reais e quarenta e oito centavos) à Dulena Construtora Ltda., valor da soma da primeira e da segunda medições.

. Na **terceira e na quarta medições houve divergências entre os valores solicitados pela empresa e os valores liberados pela equipe municipal de engenharia.**

. **A obra não prosseguirá** pois houve a publicação do aviso de licitação com o objetivo de contratação de empresa ou consórcio especializado para a elaboração de projeto básico, executivo e a execução de obras



+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 Flávio F. F. Chamoun

de implantação e pavimentação da ES-379, conforme Edital de Aviso de Licitação – Concorrência Pública 90.001/2026.

O Ministério Público de Contas explica que notificou o Secretário de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca para prestar informações sobre a prestação de contas referentes ao Convênio 14/2024. Abaixo transcreve-se as informações mais relevantes trazidas:

. Não há prestação de contas formalizada porque **o Convênio 14/2024 ainda se encontra em fase de execução. O objeto conveniado não foi concluído e a vigência não foi encerrada.**

. A Secretaria de Estado realizou visita técnica no local em 15/07/2025, momento em que foi constatada a **paralisação da obra.**

. Expediram-se notificações formais ao Município de Muniz Freire em 10/12/2025 e 20/01/2026, requisitando-se esclarecimentos e apresentação de documentos pertinentes à execução do contrato.

. Em 05/02/2026 a Secretaria Municipal de Planejamento encaminhou pedido de prorrogação para entregar a documentação requerida.

A **Análise de Seletividade 219/2026** (peça 104) apontou o objeto da Representação como selecionável, o que foi ratificado na **Manifestação Técnica 780/2026** (peça 105) do Núcleo de Controle Externo de Construção Pesada e de Mobilidade – NCP, que, na oportunidade se manifestou pelo conhecimento da Representação.

Ato contínuo, na **Decisão Monocrática 534/2026** (peça 106) conheci da Representação e determinei:

. a notificação do ex-Secretário Municipal de Administração, Sr. Gabriel Dallapicola Teixeira Miranda, da Subprocuradora Municipal, Sra. Paula Soares Mignone Guimarães, do Secretário Municipal de Obras, Serviços Urbanos e Transporte, Sr. Renan Afonso da Mota, e do Fiscal do contrato, Sr. Guilherme



+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 Flávio F. F. Chamoun

Oliveira Ferreira, na forma do artigo 125, § 3º, da LC 621/2012 e art. 307, § 1º, do RITCEES, para que, tomassem ciência da presente representação, e, no prazo de até 05 (cinco) dias improrrogáveis, e se manifestassem acerca dos fatos narrados na inicial;

. a notificação da Dulena Construtora Ltda como terceira interessada para, no mesmo prazo, apresentar esclarecimentos e documentos pertinentes a confirmar suas razões.

. a notificação do Prefeito Municipal de Muniz Freire, Sr. Gesi Antônio da Silva Junior, dando-lhe ciência deste procedimento fiscalizatório em andamento, para que, no uso de suas atribuições legais, adote as providências que entender necessárias.

Por efeito, Sra. Paula Soares Mignone Guimarães, Subprocuradora Municipal, apresentou a **Resposta de Comunicação 941/2026** (peça 118) acompanhada das **Peças Complementares 28564/2026 a 29011/2026** (peças 119 a 125). Em síntese, a DEFENDENTE traz as seguintes informações:

. O parecer jurídico responsável pela análise da adesão à Ata de Registro de Preços nº 007/2024 não foi elaborado pela DEFENDENTE;

. A DEFENDENTE foi a autora dos seguintes documentos:

. a) parecer relativo à autorização para formalização do Contrato nº 050/2024- ANEXO II (fls. 246/248 – Proc. adm. Nº 1123-2024);

. A atuação da DEFENDENTE limitou-se ao exercício do controle prévio de legalidade da formalização contratual.

Quando os autos foram submetidos à apreciação da DEFENDENTE, a adesão à Ata de Registro de Preços nº 007/2024 já havia sido formalizada, analisada juridicamente pelo então Procurador-Geral e instruída com a documentação exigida,



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespirit Santo



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 Flávio F. F. Chamoun

razão pela qual os atos antecedentes estavam amparados pela presunção de legitimidade, veracidade e legalidade.

. Quando os autos foram submetidos à manifestante, o procedimento já se encontrava formalmente instruído com a adesão, as anuências necessárias, os estudos técnicos, o termo de referência, os documentos de planejamento e parecer jurídico antecedente favorável à regularidade da adesão.

. Não houve dolo ou erro grosseiro na atuação da DEFENDENTE.

b) parecer relativo ao decréscimo de quantitativo contratual – ANEXO III (fls. 298/300 – Proc. adm. Nº 1879-2024);

c) pareceres relativos aos apostilamentos destinados à inclusão de dotações e fontes orçamentárias – ANEXO IV e V (fls. 275/276 – Proc. adm. Nº 1895-2024 e fls. 325/326 – Proc. adm. nº 2000-2024).

Por sua vez o Sr. Renan Afonso da Mota, Secretário Municipal de Obras, Serviços Urbanos e Transporte de Muniz Freire apresentou a [Resposta de Comunicação 956/2026](#) (peça 126) acompanhada das **Peças Complementares 29014/2026 a 29015/2026** (peças 127 a 128). Em síntese, o DEFENDENTE alega ilegitimidade passiva uma vez que sua nomeação ocorreu em 07/05/2025, data posterior aos fatos tratados em Representação (que ocorrem em 2024, quando o DEFENDENTE não possuía vínculo com o Município).

Adiante, o Sr. Guilherme Oliveira Ferreira, Fiscal do contrato, apresentou a [Resposta de Comunicação 957/2026](#) (peça 129) acompanhada da **Peça Complementar 29016/2026** (peça 130). Em síntese, o DEFENDENTE alega:

. Dilação do prazo para para juntar os documentos necessários à substanciar seus esclarecimentos.



+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 Flávio F. F. Chamoun

- . As prestações de contas parcial e final, correspondente às duas primeiras medições pagas foram enviadas ao Estado e espera-se a devolutiva para que se manifeste acerca da utilidade e conformidade técnica dos serviços medidos pelo DEFENDENTE.
- . O sobrestamento do feito até que o Estado se manifeste acerca das medições promovidas pelo DEFENDENTE.
- . O DEFENDENTE atestou as duas primeiras medições apenas mediante a execução dos serviços executados.
- . Não houve dolo ou erro grosseiro na atuação do DEFENDENTE.

Em adição, o Sr. Gabriel Dallapicola Teixeira Miranda, ex-Secretário Municipal de Administração de Muniz Freire, apresentou a [Defesa/Justificativa 763/2026](#) (peça 131) acompanhada da **Peça Complementar 28850/2026** (peça 132). Em síntese, o DEFENDENTE alega:

- . A REPRESENTAÇÃO foi feita com base em interesse através de provocação do opositor político do atual Prefeito e pré-candidato à Prefeitura em 2028, o Vereador Bruno Filetti, conforme se depreende do **Processo TC nº 8077/2025**.

As informações extraídas do Portal de Transparência do Município não podem fundamentar irregularidades uma vez que nos anos de 2024 e 2025, o Portal da Transparência de Muniz Freire apresentou falhas e instabilidades, situação que motivou o ajuizamento da Ação nº 5001455-62.2024.8.08.0037 pelo Ministério Público Estadual para sua regularização.

- . O DEFENDENTE atuou em fase preparatória, os fatos reputados como irregulares ocorreram na execução contratual.
- . Inexistem provas de que o DEFENDENTE autorizou pagamentos, liquidado despesas, movimentado recursos públicos, gerido convênios, fiscalizado obras ou praticado qualquer ato relacionado aos fatos apontados como irregulares.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritoso



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 Flávio F. F. Chamoun

- . O DEFENDENTE não tem competência legal para sequer praticar os atos impugnados em Representação.
- . O procedimento administrativo que culminou na adesão à Ata de Registro de Preços nº 007 /2024 não surgiu por iniciativa do DEFENDENTE mas sim por determinação do próprio Prefeito Municipal de Muniz Freire.
- . A competência para autorizar despesas, ordenar pagamentos e movimentar recursos públicos era exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal, Sr. Gesi Antônio da Silva Júnior, Prefeito Municipal de Muniz Freire. Inexiste, inclusive, lei municipal de descentralização administrativa, portanto o DEFENDENTE, na condição de Secretário, não era ordenador de despesas.
- . Havia parecer jurídico exarado por unidade técnica competente que subsidiava as ações tomadas com boa-fé administrativa, sem dolo ou erro grosseiro.
- . Ausência de pré-requisito da concessão da tutela cautelar (risco de irreversibilidade e perigo da demora da tutela estatal). Perda de interesse processual na tutela cautelar por perda superveniente do objeto pleiteado. Os documentos bancários anexados aos autos demonstram que os valores que deveriam ser tutelados pela intervenção cautelar da Corte de Contas foram recompostos aos cofres públicos. Não há risco concreto de dano ou irreversibilidade.
- . O Contrato 50/2024 encontra-se em fase terminal de vigência com encerramento previsto para junho de 2026, o que afasta risco de continuidade contratual ou desembolso.
- . Os fatos apurados em tutela cautelar já foram tratados em dezembro de 2025 através do **Processo TC nº 8077/2025**.
- . Os extratos bancários acostados ao processo demonstram que os valores foram posteriormente recompostos aos cofres públicos, permanecendo



+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 Flávio F. F. Chamoun

aproximadamente R\$ 6.307.181,34 sob disponibilidade da Administração Municipal.

Em adição, Dulena Construtora Ltda. apresentou a [Resposta de Comunicação 969/2026](#) (peça 133) acompanhada do contrato entre a empresa e a Prefeitura de Muniz Freire anexado através da **Defesa/Justificativa 793/2026** (peça 134), **Procuração 279/2026** (peça 135), **Peças Complementares 29536/2026 a 29541/2026** (peças 136 a 141). Em síntese, a DEFENDENTE alega:

. O Contrato nº 50/2024 foi firmado por R\$ 7.270.145,47 e, após supressão de R\$ 397.393,94 e ajuste de unidades e quantitativos, passou a R\$ 6.872.751,53.

. Os pagamentos recebidos da Prefeitura de Muniz Freire em razão do Contrato 50/2024 referem-se às duas primeiras medições, totalizaram R\$ 757.830,88, equivalentes a 11,03% do valor contratual atualizado. Os demais relacionam-se a outros contratos.

Componente	Valor	Observação
Pagamentos confirmados do Contrato nº 50/2024	R\$ 757.830,88	1ª e 2ª medições
Demais pagamentos relacionados pelo Município	R\$ 6.636.637,18	Demais pagamentos sujeitos à individualização por processo, instrumento e objeto
Total localizado por pesquisa do CNPJ	R\$ 7.394.468,06	Soma agregada, não equivalente ao valor pago no Contrato nº 50/2024

. O montante de R\$ 7.394.468,06 resultou de pesquisa agregada pelo CNPJ da empresa, abrangendo outros serviços contratados por meio da Ata de Registro de Preços nº 007/2024.

. Também há comprovação da execução física de serviços como retaludamento, movimentação de terra, enrocamento, instalação de gabiões, geotêxtil, aterro compactado, sinalização e intervenções em diversas estacas, inclusive nas Estacas 11 e 33.



+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 Flávio F. F. Chamoun

. A empresa manteve a execução mesmo com medições pendentes, concluindo, em 27 de março de 2025, o muro de gabião da Estaca 11, e declarou permanecer disponível para retomar os serviços após a regularização financeira.

. Posteriormente, a superveniência de projeto estadual relacionado à ES-379 passou a afetar a continuidade de parte do objeto, circunstância que deve ser considerada na análise cronológica e que, por si só, não caracteriza abandono contratual.

. A Representação apresenta questionamentos relacionados à fundamentação da adesão, à pesquisa de preços, à utilização do Sistema de Registro de Preços, ao valor da contratação e ao período de constituição da DULENA. Tais circunstâncias, contudo, não caracterizam conduta irregular imputável à empresa.

Adiante, o NCP apresentou a [Manifestação Técnica de Cautelar 105/2026](#) (peça 145) cujos principais argumentos seguem abaixo copiados:

. O único termo aditivo encontrado nos autos reduziu o valor do contrato, sem alterar o prazo de vigência.

. A Peça Complementar 28566/2026 registra a supressão de R\$ 397.393,94, enquanto a Peça Complementar 29011/2026 identifica o documento como “Aditivo de Decréscimo”. A inclusão de nova dotação orçamentária ocorreu por apostilamento, conforme a Peça Complementar 28568/2026. Esse instrumento, nos termos do art. 136 da Lei nº 14.133/2021, não prorroga a vigência contratual.

. A própria documentação informa que o aditivo de alteração quantitativa deveria ser assinado até o último dia de vigência, sob pena de o contrato expirar. Contudo, não há nos autos termo aditivo de prorrogação de prazo.



+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 Flávio F. F. Chamoun

Assim, em análise preliminar, **conclui-se que o Contrato nº 50/2024 encerrou sua vigência em 25 de junho de 2025**. A afirmação do ex-secretário de que o contrato permaneceria vigente até junho de 2026 não possui respaldo nos documentos apresentados.

Além disso, a **suspensão da execução comunicada pela empresa em 4 de junho de 2025 ocorreu antes do fim da vigência contratual**. Por fim, o art. 115, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 permite a prorrogação automática, por apostila, apenas do cronograma de execução, e não do prazo de vigência do contrato.

. O pedido cautelar do Ministério Público de Contas possui dois objetos distintos: a suspensão da execução do Contrato nº 50/2024 e a suspensão dos pagamentos ainda pendentes. Por isso, o perigo na demora deve ser analisado separadamente em relação a cada medida.

. Quanto à suspensão da execução contratual, **o perigo na demora não está presente. O contrato encerrou sua vigência em 25 de junho de 2025**, sem prorrogação, e **sua execução está paralisada desde 4 de junho de 2025**. Portanto, não há execução em curso que possa ser suspensa nem risco atual de continuidade da execução irregular. Nesse ponto, o pedido perdeu o objeto.

. Por outro lado, **há perigo na demora quanto à suspensão dos pagamentos pendentes**. Essa medida não se confunde com a suspensão da execução do contrato. O art. 377, II, do RITCEES permite expressamente a suspensão dos pagamentos decorrentes do contrato, como forma de impedir novos desembolsos até que as irregularidades sejam esclarecidas.

. **O risco é concreto. A documentação mostra falhas na liquidação das despesas, pois apenas uma pequena parte das notas fiscais está acompanhada de boletim de medição e atesto**, em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964. Além disso, ainda existe divergência relevante entre os valores pagos, conforme examinado no item 5.4, o que gera risco de



+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 Flávio F. F. Chamoun

pagamento em duplicidade ou de pagamento por serviços cuja execução não foi comprovada.

. O próprio Município informou que aguardaria o encerramento do contrato para prestar contas, o que demonstra a possibilidade de retomada dos pagamentos pendentes, especialmente os referentes à 3ª e à 4ª medições e aos chamados “outros pagamentos”. **Caso esses valores sejam pagos sem a prévia e adequada liquidação da despesa, sua recuperação poderá ser difícil, comprometendo a eficácia da decisão final.**

. Quanto ao convênio, o risco de irreversibilidade foi reduzido pela prestação de contas apresentada ao Estado em 17 de junho de 2026. A documentação encaminhada contém 39 arquivos, entre eles a medição final, o projeto as-built, o termo de aceitação provisória da obra e o relatório de cumprimento do objeto. Isso não impede, porém, a análise de mérito sobre o possível desvio de finalidade dos recursos.

. As **Peças Complementares 19164/2026 a 19176/2026 registram pagamentos feitos à empresa Dulena Construtora Ltda., todos vinculados ao Contrato nº 50/2024.** Esses pagamentos correspondem às Notas Fiscais nº 7, 8, 9, 10, 11, 24, 30, 34, 35, 37, 38 e 45 e **totalizam R\$ 3.799.981,38.** Esse valor é muito superior aos R\$ 757.830,88 referentes às duas medições reconhecidas pela empresa.

Em seguida, o REPRESENTANTE volta aos autos com novas informações [na Petição Intercorrente 393/2026](#) (peça 146) e documentações para robustecer seus pedidos nas **Peças Complementares 30985/2026 a 30992/2026** (peças 147 a 154). Dentre seus argumentos, destacam-se os abaixo descritos:

. A Ata de Registro de Preços do CIM do Vale do Jequitinhonha **é uma ata guarda-chuva com objeto amplo, impreciso e não claramente definido, portanto vedada pela legislação vigente.**



+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 Flávio F. F. Chamoun

- . A documentação indica que o CIM Jequitinhonha **classificou como “comuns” os serviços complexos de contenção de erosão e engenharia de solos a fim de afastar a exigência de licitação na modalidade concorrência.**
- . A extensa planilha orçamentária trazia **quantitativos não apoiados em projetos básicos.** O Estudo Técnico Preliminar apenas informa, de forma genérica e sem documentos comprobatórios, que as quantidades foram definidas com base em vistorias técnicas realizadas nos pontos críticos dos municípios integrantes do consórcio.
- . O objeto foi definido de forma ampla e imprecisa, como “prestação de serviços de natureza comum, com fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos para manutenção preventiva e corretiva de estabilização de encostas e correlatos”. Essa **descrição permite incluir diferentes obras de contenção sem a realização prévia de estudos detalhados.**
- . Também chama atenção o valor elevado da contratação, superior a R\$ 130 milhões, e a utilização de **planilhas padronizadas, com quantitativos genéricos.** Esse conjunto de elementos sugere a formação de uma reserva de valores para futuras adesões, sem demonstração clara de que as quantidades correspondiam às necessidades reais dos órgãos participantes.
- . **A ausência de estudos específicos também permite a inclusão de itens e preços que não reflitam a realidade local e até caracterizar a chamada “barriga de aluguel”,** quando são registradas quantidades superiores à demanda efetiva para possibilitar contratações posteriores por órgãos que não participaram do planejamento inicial.
- . Em análise preliminar, essa prática mostra-se **incompatível com os arts. 18, IV, e 23, caput, da Lei nº 14.133/2021,** pois cria uma reserva potencial de contratos para uso posterior por meio de adesões à ata.



+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 Flávio F. F. Chamoun

. A planilha de adesão do Município de Muniz Freire, no valor de R\$ 66.978.947,38, reproduziu a estrutura da ata do consórcio mineiro. **O documento adotou quantitativos elevados e arredondados, sem detalhamento específico das necessidades da obra municipal.** Essa falta de precisão pode ter permitido a inclusão de itens e preços incompatíveis com a realidade local.

. Houve um **descumprimento da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que não admite a descrição excessivamente ampla de serviços ou obras.** Essa definição genérica permitiu diferentes contratações com base no mesmo registro de preços, sem competição entre fornecedores e sem comprovação de que a contratação era realmente vantajosa para a Administração.

. **As exigências de qualificação técnica, somadas à necessidade de atuação imediata em todos os municípios do CIM Jequitinhonha, afastaram a concorrência de empresas locais e tornou a competição inexistente.** Com isso, a Dulena Construtora Ltda. EPP, criada poucos meses antes da licitação, venceu um lote relevante sem concorrência efetiva na fase de lances. **O valor inicial, de R\$ 134.957.894,79, foi reduzido para R\$ 133.957.894,79, o que representa desconto inferior a 1%.**

. A capacidade técnica da empresa não foi devidamente comprovada. A **Dulena foi constituída em 24 de outubro de 2023, enquanto o pregão ocorreu em 11 de abril de 2024.**

. **O contrato com o responsável técnico João Marcos de Souza foi firmado apenas em 4 de abril de 2024, poucos dias antes da licitação.**

. **Para comprovar sua qualificação, a Dulena apresentou atestados emitidos em nome de outra empresa, a Protect Planejamento e Empreendimentos Ltda. EPP, na qual João Marcos de Souza atuava como responsável técnico.**



+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 Flávio F. F. Chamoun

- . **Os documentos comprovam a experiência do profissional, mas não demonstram a capacidade operacional própria da Dulena** para executar serviços semelhantes, com complexidade tecnológica ou operacional equivalente ou superior.
- . Causa preocupação a qualificação econômico-financeira, afinal, a empresa havia sido criada recentemente, **foi aceito um balanço de abertura** que registrava ativo total de R\$ 534.474,01, lucro de R\$ 8.312,40 e patrimônio líquido de R\$ 208.312,40. **Esses valores são significativamente inferiores ao montante da contratação, superior a R\$ 133 milhões.**
- . **Não há comprovação mínima de lastro real e operacional para suportar demandas simultâneas em múltiplos municípios** numa ata que supera o montante de R\$ 133 milhões.
- . **A documentação apresentada é suficiente para inabilitar a empresa** e demonstra que havia qualquer segurança para a proposta e a execução dos contratos firmados sob a ata em que a empresa venceu.
- . Na verdade, **há evidências de falhas graves na competitividade da licitação, que permitiram à Dulena Construtora Ltda. EPP vencer, sozinha, uma ata de registro de preços de alto valor e objeto abrangente, sem comprovar adequadamente que possuía capacidade técnica, financeira e operacional para executar os serviços.**
- . Consoante informações do Ministério Público de Contas de Minas Gerais, nenhum município de mineiro, consorciado ou não, celebrou contrato com base na ata de registro de preços n. 007/2024 do CIM do Vale do Jequitinhonha, **diferentemente do Espírito Santo na qual restaram observadas contratações pelos Municípios de Muniz Freire (Contrato n. 50/2024), São Domingos do Norte (Contrato n. 114/2024), Muqui (Contrato n. 136/2025), Jerônimo Monteiro (Contratos ns. 120/2024 e 27/2026), Guaçuí (Contratos ns. 156/2024 e 83/2025), Ibitirama (Contratos ns. 39/2025 e 78/2025), Venda**



+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 Flávio F. F. Chamoun

Nova do Imigrante (Contrato n. 78/2024), Marechal Floriano (Contrato n. 1/2026), Ibatiba (Contratos ns. 97/2025 e 30/2026), Apiacá (Contrato n. 142/2025), Águia Branca (Contrato n. 34/2024), João Neiva (Contrato n. 79/2024) e Bom Jesus do Norte (Contrato n. 18/2026).

Verifica-se que o termo de referência foi elaborado pelo Secretário Municipal de Administração, embora tratasse da execução de obras ou serviços de engenharia. Também **não foi identificada nenhuma Anotação de Responsabilidade Técnica - ART que indicasse o profissional responsável pela elaboração do documento.** Essa exigência permanece necessária mesmo quando a elaboração de projetos é dispensada, conforme o art. 18, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 e a Súmula nº 260 do Tribunal de Contas da União.

. Um **grupo restrito de empresas se revezou para fornecer orçamentos para justificar os valores mais altos** de maneira a parecer que a ata seria indiscutivelmente vantajosa.

. **Esta repetição sistêmica de empresas em múltiplos municípios comprova que os orçamentos não foram obtidos por ampla pesquisa de mercado feita no município, mas sim fornecidos em "bloco" para instruir os processos licitatórios locais.**

. **As mesmas empresas Trilhos Construções Ltda e 3 Estrelas Comércio e Serviços Ltda EPP fictamente consultadas por Muniz Freire, também apresentaram orçamento para justificar a adesão à ata nos municípios de Venda Nova do Imigrante, Ibatiba, Ibitirama, São Domingos do Norte, Muqui, João Neiva e Apiacá.**

. **Mesmo quando as procuradorias apontavam falhas graves, os municípios prosseguiram com a assinatura dos contratos e liberação dos vultosos pagamentos.**



+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 Flávio F. F. Chamoun

. **As empresas Protect Planejamento e Empreendimentos Ltda EPP (atual Brape Construtora Ltda EPP) e Slide Ambiental, Construções e Empreendimentos Ltda EPP pertencem a Eduardo de Almeida D'Angelo Filho.**

. **A Protect Planejamento e Empreendimentos Ltda EPP forneceu a base técnica e os profissionais que hoje sustentam as operações da Dulena Construtora Ltda EPP**, havendo uma possível sucessão ou simbiose operacional entre as duas entidades, evidenciada pelo uso do mesmo engenheiro e pela emissão de correspondência administrativa a partir do mesmo endereço em Paudalho em Pernambuco.

. **O tráfego de um mesmo profissional assinando documentos para supostas concorrentes, que atuam no mesmo ramo, prova o conluio e o compartilhamento de estrutura corporativa, quebrando o sigilo das propostas comerciais.**

. **As empresas Protect e Dulena possuem sedes fiscais registradas em Pernambuco, mas concentram seu faturamento milionário no interior do Espírito Santo**, utilizando o mesmo corpo técnico e canais logísticos.

. Robustecendo ainda mais a ligação entre as empresas e o Município de Muniz Freire, verifica-se que **a Protect Planejamento e Empreendimentos Ltda EPP nos anos de 2022 a 2024 prestou serviços de engenharia para o Município**, destinados a proteção de taludes com revestimento de geocomposto de pvc e muros de contenção (contrato n. 162/2022), **através da adesão à ata de registro de preços n. 074/2021 de Cachoeiro de Itapemirim**, o que ensejou na proposição de Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa n. 5000569-63.2024.8.08.0037 em razão da constatação de ilegalidades similares as vislumbradas na adesão a ata de registro de preços do CIM Jequitinhonha; havendo, ainda, na peça inicial a demonstração da prática corriqueira de contratações celebradas com a



+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 Flávio F. F. Chamoun

empresa (contratos ns. 162/2022, 154/2023, 197/2023, 198/2023, 13/2024 e 17/2024) que totalizam o montante de R\$ 18.100.837,66.

. O Município de **Muniz Freire** ao aderir a ata de registro de preços adotou **taxa distinta**, eis que registrado na planilha do Município de Muniz Freire a taxa de BDI de 23,32%.

. **Adotar um BDI diferente do previsto na ata aderida altera o valor global do contrato, gerando risco de sobrepreço, glosas em fiscalizações ou mesmo desequilíbrio econômico-financeira, já que a referida taxa deve espelhar exatamente a realidade tributária da contratada e o risco do empreendimento. Pior, impede a comparação direta de preços unitários.**

. A análise das Notas Fiscais Eletrônicas emitidas pela Dulena Construtora Ltda EPP no âmbito do Contrato n. 50/2024 revela indícios contundentes de **omissões e inconsistências graves na retenção e recolhimento do imposto sobre serviços.**

. **A maioria das notas fiscais foram emitidas sem o correspondente laudo técnico de medição física assinado por engenheiro fiscal**, de modo que sem as planilhas de medição e sem a discriminação física real do que era mão de obra e do que era insumo, os valores expressos nas notas fiscais tornam-se arbitrários e carentes de lastro fiscal.

Por fim, tendo relatado o necessário, passo à fundamentação da decisão.

II FUNDAMENTOS

Como ponto de partida, anuo parcialmente à proposta de encaminhamento apresentada pela área técnica, nos termos da [Manifestação Técnica de Cautelar 105/2026](#) (peça 145) e atendo integralmente os pedidos do Ministério Público de Contas para suspender imediatamente:

i. a execução do Contrato nº 50/2024 e



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritoso



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 Flávio F. F. Chamoun

ii. **os pagamentos ainda pendentes**, até a decisão final sobre o mérito.

Em caso de descumprimento, fixar multa diária de R\$ 1.000,00.

Concedo a medida cautelar em razão da presença dos requisitos da plausibilidade do direito (*fumus boni iuris*) e do perigo na demora (*periculum in mora*).

Quanto aos requisitos da plausibilidade do direito (*fumus boni iuris*) verifico que os documentos e razões anexados aos autos são suficientes para provar que há indícios de irregularidades em quatro níveis:

- . na **formação da Ata de Registro de Preços n. 007/2024**;
- . na **adesão à Ata de Registro de Preços n. 007/2024**;
- . na **execução do Convênio n. 14/2024 com o Governo do Estado**;
- . na **execução do Contrato n. 50/2024** (originado a partir do processo de contratação 1123/2024).

II.1 PONTO DE DIVERGÊNCIA COM A PEÇA TÉCNICA

O ponto de divergência em relação à [Manifestação Técnica de Cautelar 105/2026](#) (peça 145) é que a peça técnica defende que o contrato se encerrou em 25 de junho de 2025. Todavia, ao analisar a documentação acostada, verifica-se que houve paralisação do contrato. A empresa suspendeu as obras por divergência no valor atestado pela engenharia da Prefeitura de Muniz Freire em relação às medições 3 e 4 do Contrato 50/2024, conforme abaixo copiado da manifestação do Município:



+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 Flávio F. F. Chamoun

Através do processo administrativo nº 1123/2024, originou-se o Contrato de Prestação de Serviços nº 00050/2024, firmado entre o Município de Muniz Freire e a empresa Dulena Construtora Ltda. Posteriormente, foi emitida a Ordem de Prestação de Serviço e foram efetuados os seguintes pagamentos após as medições:

- 1ª medição no valor de R\$ 341.309,62, conforme a emissão da Nota Fiscal nº 00000010,
- 2ª medição no valor de R\$ 416.521,26, conforme a emissão da Nota Fiscal nº 00000015.

Informamos que foram protocolados pela empresa contratada outros dois requerimentos para pagamentos referentes a 3ª e 4ª medições.

Ocorre que, em relação a 3ª medição a empresa solicitou o pagamento no valor de R\$ 284.203,42, tendo sido autorizado pelo setor de engenharia o pagamento parcial, no valor de R\$ 5.918,67.

De fato, a empresa paralisou a execução da obra após solicitação de replanejamento da obra pública e realinhamento contratual com formação de termo aditivo. Por isso, os elementos constantes dos autos não permitem, nesta análise de cognição sumária, afirmar de maneira definitiva que o contrato esteja encerrado, como defende a peça técnica.

Na verdade, a própria empresa, em sua [Resposta de Comunicação 969/2026](#) (peça 133), informa que paralisou a obra antes do prazo e que não se nega a retomar a obra depois de acertadas as questões pendentes.

Ressalta-se que o prazo de vigência contratual foi fixado em meses e não em data final específica.

Observa-se que na [Peça Complementar 19196/2026](#) (peça 41), o Subsecretário de Estado para Assuntos Administrativos – SEAG explica que, em 26 de fevereiro de 2026, o Contrato 50/2024 seguia vigente e sob acompanhamento da Secretaria, conforme trecho abaixo colado:



+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 Flávio F. F. Chamoun

Dessa forma, esclarece-se que o **Convênio nº 014/2024 permanece vigente e segue sob acompanhamento desta Secretaria**, que aguarda o atendimento, pelo ente conveniente, das solicitações formuladas, permanecendo à disposição desse Ministério Público de Contas para o encaminhamento de novas informações ou documentos que se fizerem necessários.

Observa-se que o Contrato 50/2024 foi estabelecido para cumprir o **Convênio nº 14/2024** celebrado entre Muniz Freire e o Estado do Espírito Santo, por intermédio da Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca com o objeto de **contenção de erosão e recuperação do pavimento na estrada entre a sede do Município e o entroncamento da ES-484**. O convênio foi firmado no valor de R\$ 7.006.428,68, com vigência inicial de 2 de julho a 31 de dezembro de 2024, posteriormente prorrogada **até 30 de junho de 2026**.

É possível que tenha havido novas prorrogações do Convênio que podem impactar na vigência do Contrato 50/2024 celebrado entre a empresa Dulena e o Município de Muniz Freire.

Segundo a teoria de Pontes de Miranda os atos devem ser vistos sob 3 (três) escadas ou perspectivas: existência, validade e eficácia. A suspensão atua sobre a eficácia e não sobre a existência ou a validade.

O célebre autor explica que existir, valer e ser eficaz são conceitos tão inconfundíveis que um mesmo fato jurídico pode existir, ser válido e não ser eficaz, ou existir, não valer e, ainda assim, ser eficaz¹.

Nessa perspectiva, a suspensão da execução contratual, até que as partes acordem sobre a questão financeira pendente, não elimina o contrato do mundo jurídico, nem implica, por si só, sua invalidade ou extinção. O contrato continua existente e válido,

¹ MIRANDA, Pontes op. Cit. VELOSO, Zeno. **Os Planos do Mundo Jurídico**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/os-planos-do-mundo-juridico-artigo-de-zeno-veloso/609894440>
Acesso em 08 jul 2026.



+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 Flávio F. F. Chamoun

mas a produção de seus efeitos executórios pode permanecer temporariamente paralisada. A suspensão atua, portanto, no plano da eficácia.

Em coerência com essa compreensão, o art. 115, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, em caso de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato, “o cronograma de execução será prorrogado automaticamente pelo tempo correspondente”, mediante simples apostila².

Em tese, é possível que o contrato 50/2024 continue vigente e possa voltar a ter eficácia caso os contratantes resolvam a questão impeditiva.

Além disso, mesmo contratos não vigentes podem ainda ser capazes de produzir efeitos como: pagamento posterior por serviços efetivamente prestados, prestação de contas e reparação de danos.

Observa-se que foi estabelecida uma vigência de 12 (doze) meses com uma **previsão expressa de prorrogação de até 10 (dez) anos**, conforme se extrai da [Defesa/Justificativa 793/2026](#) (peça 134):

CLÁUSULA SEGUNDA - DA VIGÊNCIA E PRAZO DE EXECUÇÃO

2.2. A vigência do presente Contrato será de 12 (doze) meses, contados a partir da assinatura, podendo ser prorrogado por até 10 (dez) anos, na forma do art. 106 e 107 da Lei 14.133/2021.

2.3. A prorrogação de que trata este item é condicionada ao ateste, pela autoridade competente de que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração permitida e negociação com o contratado.

Realça-se que não se observou nos autos um documento formal de extinção do Contrato 50/2024. Há apenas informação de paralisação por divergência entre o valor aferido e o valor requerido pela empresa, há também informação de pedido de replanilhamento e realinhamento contratual e, por último, há uma informação não

² Art. 115. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

(...)

§ 5º Em caso de impedimento, ordem de paralisação ou suspensão do contrato, o cronograma de execução será prorrogado automaticamente pelo tempo correspondente, anotadas tais circunstâncias mediante simples apostila.



+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 Flávio F. F. Chamoun

substanciada materialmente de ausência de interesse da Prefeitura de Muniz Freire na continuidade do contrato.

Portanto, em apreciação sumária, com base nos elementos dos autos, não é possível afirmar que houve extinção contratual. Ao mesmo tempo é possível afirmar que as obras foram paralisadas, ou seja, o objeto não foi concluído.

No caso concreto, a adequada definição dos efeitos da paralisação exige exame mais aprofundado acerca da natureza do contrato, da causa e da formalização da suspensão, da responsabilidade pelo atraso e da eventual incidência do art. 111 da Lei nº 14.133/2021. Contudo, essas questões controversas não precisam ser definitivamente solucionadas nesta fase cautelar.

Com efeito, ainda que subsista dúvidas quanto à vigência do Contrato 50/2024, encontram-se presentes elementos que justificam a determinação de que a Administração municipal e a contratada se abstenham de retomar a execução, celebrar instrumentos destinados à sua continuidade ou realizar novos pagamentos, sem prévia autorização desta Corte, até a decisão final nos presentes autos.

A medida destina-se a impedir que, sob o fundamento de eventual prorrogação automática ou de retomada do ajuste, sejam praticados novos atos de execução ou desembolso antes do esclarecimento das irregularidades apontadas.

Nesse caso, entende-se que o pedido do REPRESENTANTE para suspensão cautelar do Contrato 50/2024 por esta Corte de Contas é pertinente, motivo pelo qual o defiro.

II.2 IMPACTO DA ATA GUARDA-CHUVA NA PARALISAÇÃO DAS OBRAS E PREJUÍZOS DERIVADOS DA PARALISAÇÃO

Nota-se fortes indícios de que as questões que sustentam a divergência de valor apresentado na medição da equipe de engenharia e o valor requerido pela empresa se devem, em parte, a um problema grave, a ata de registro de preço é uma ata guarda-chuva incompatível com o objeto e com o Sistema de Registro de Preços -



+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 Flávio F. F. Chamoun

SRP. Abaixo, transcreve-se o objeto do contrato, conforme consta na **Defesa/Justificativa 793/2026** (peça 134):

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO:

1.1 - O presente contrato tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviços de natureza comum, com fornecimento de mão de obra, materiais e equipamentos para manutenção preventiva e corretiva de estabilização de encostas e correlados para atender as demandas do Município, conforme Pregão Eletrônico 04/2024, oriundo do Consórcio Integrado Multifinalitário do Vale do Jequitinhonha.

Parágrafo Único - A execução do serviço, objeto do presente contrato, será para contenção de erosão do trecho: Muniz Freire/ES - Entroncamento da Rodovia ES-484 - Muniz Freire/ES.

Os autos mostram que o Contrato 50/2024 estava sendo utilizado para a execução de obras de erosão com recuperação do pavimento de estrada entre Muniz Freire e o Entroncamento ES- 484 conforme trecho abaixo obtido a partir da **Peça Complementar 19197/2026** (peça 42, fl. 1).



**CÓPIA DE PROCESSO
2024-SCBKZ**

Disponível em <https://e-docs.es.gov.br/p/2024-SCBKZ>



RESUMO DO PROCESSO

Convênio 014/2024 - Contenção de Erosão com recuperação do pavimento estrada Muniz Freire x Entroncamento ES-484. Proposta 0025/2024 SIGA.

No caso examinado, a utilização de ata de registro de preços de objeto amplo para intervenção de engenharia com características específicas e soluções distintas ao longo do trecho suscita dúvida relevante quanto à adequação do modelo adotado. A ausência, ao menos nesta análise preliminar, de projetos suficientemente estruturados e de demonstração de que a solução registrada atendia às particularidades locais eleva os riscos de execução descoordenada, paralisação dos serviços, retrabalho e desperdício de recursos públicos.

Na verdade, nas páginas 66 e seguintes da **Peça Complementar 19197/2026** (peça 42) observa-se que existem projetos de engenharia em relação à obra, mas não são



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



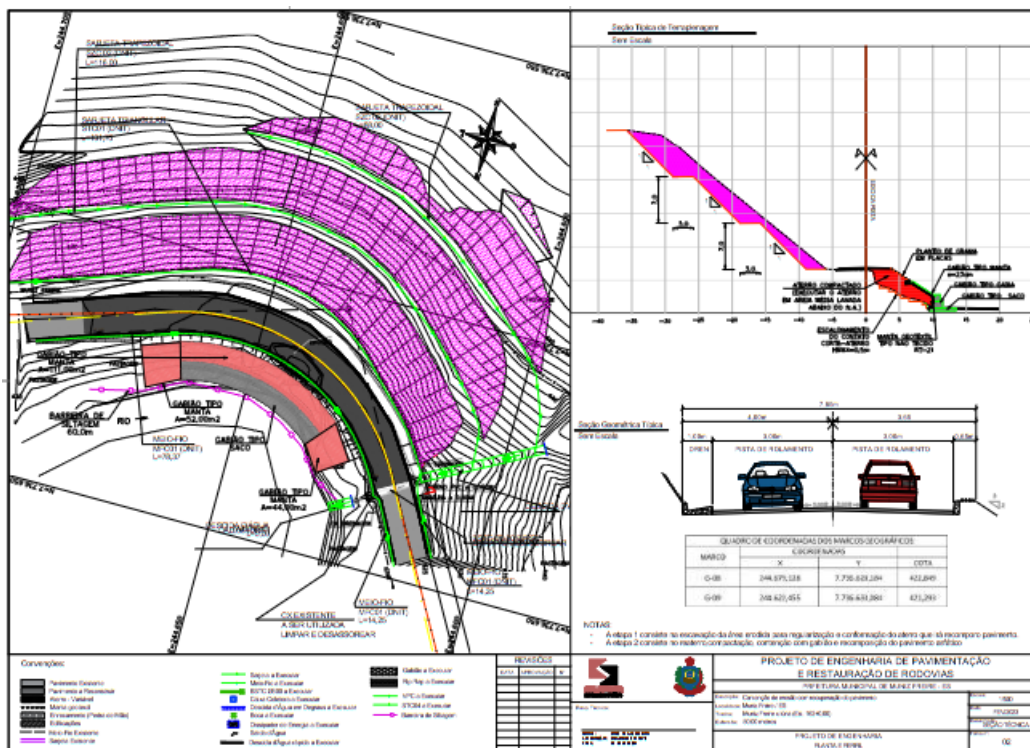
Rua José de Alexandre Buaziz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



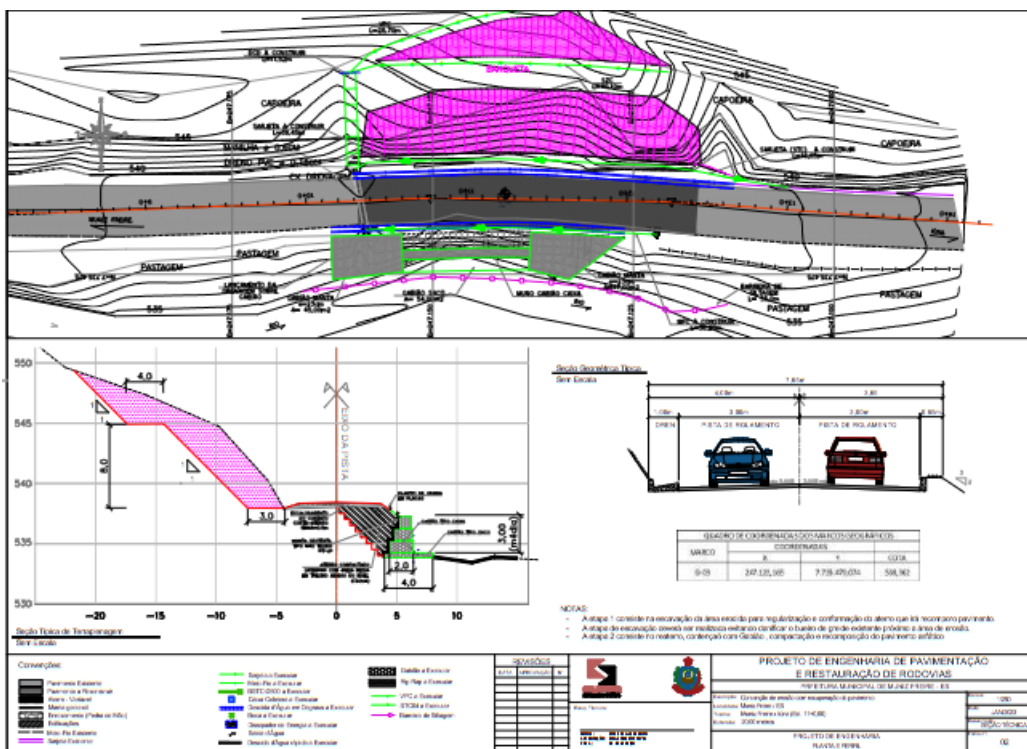
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

lineares, não são padronizados tampouco são simples e repetíveis. Claramente, trata-se de projeto de complexidade técnica e operacional de grande relevo:



(p.66)



(p. 164)



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto

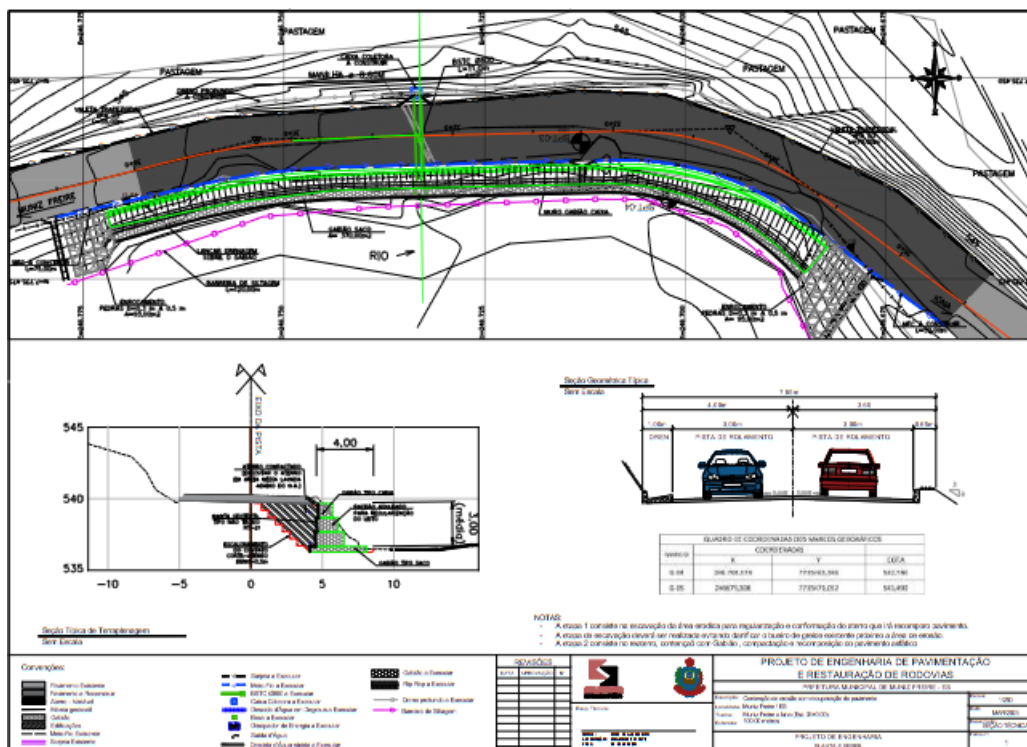


Rua José de Alexandre Buaz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



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

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun



(p. 204)

A documentação até aqui examinada evidencia, em cognição sumária, que a Ata de Registro de Preços nº 007/2024 não foi acompanhada de demonstração suficiente da existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, aplicável às condições particulares da intervenção objeto do Contrato nº 50/2024. A partir da folha 15 da **Peça Complementar nº 19204/2026** (peça 49), observa-se a apresentação de catálogo amplo e heterogêneo de serviços e composições unitárias, sem a identificação, ao menos nesta fase, de solução padronizada previamente definida para o trecho objeto da contratação:



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespirit Santo



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 Flávio F. F. Chamoun

DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS

Endereço: DIVERSAS LOCALIDADES

ITEM	DESCRIÇÃO	UN.	QUANT.
1.0			
1.1	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO DE PLACA DE CBRA	m²	8,00
1.2	CAIXA D'ÁGUA DE POLIETILENO, CAPACIDADE DE 1.000L, INCLUSIVE TAMPA, TORNEIRA DE BOIA, EXTRAVASOR, TUBO DE LIMPEZA E ACESSÓRIOS, EXCLUSIVE TUBULAÇÃO DE ENTRADA/ SAÍDA DE ÁGUA	und	1,00
1.3	8 FOSSA SÉPTICA PARA 3000 L/DIA, DE CONCRETO, INSTALADA (40 PESSOAS), INCLUSIVE BOTA FORA DE MATERIAL ESCAVADO	und	1,00
1.4	LIGAÇÃO DE ÁGUA PROVISÓRIA PARA CANTEIRO, INCLUSIVE HIDRÔMETRO E CAVALETE PARA MEDIÇÃO DE ÁGUA - ENTRADA PRINCIPAL, EM AÇO GALVANIZADO DN 20MM (1/2") - PADRÃO CONCESSIONÁRIA	und	1,00
1.5	LIGAÇÃO PROVISÓRIA COM ENTRADA DE ENERGIA AÉREA, PADRÃO CEMIG, CARGA INSTALADA DE 15,1KVA ATÉ 30KVA, TRIFÁSICO, COM SAÍDA SUBTERRÂNEA, INCLUSIVE POSTE, CAIXA PARA MEDIDOR, DISJUNTOR, BARRAMENTO, ATERRAMENTO E ACESSÓRIOS	und	1,00

(fl. 15)

1.6	LIGAÇÃO DE ESGOTO PARA BARRACÃO DE OBRA EM CANTEIRO, EXCLUSIVE FOSSA SÉPTICA	und	1,00
1.7	BARRACÃO DE OBRA, EM CHAPA DE COMPENSADO RESINADO, INCLUSIVE INSTALAÇÕES SANITÁRIAS E MOBILIÁRIO - PADRÃO DER-MG	m2	12,00
1.8	BARRACÃO DE OBRA PARA DEPÓSITO E FERRAMENTARIA TIPO-I, ÁREA INTERNA 14,52M2, EM CHAPA DE COMPENSADO RESINADO, INCLUSIVE MOBILIÁRIO (OBRA DE PEQUENO PORTE, EFETIVO ATÉ 30 HOMENS), PADRÃO DER-MG	und	1,00
1.9	BARRACÃO DE OBRA PARA REFEITÓRIO TIPO-I, ÁREA INTERNA 18, 15M2, EM CHAPA DE COMPENSADO RESINADO (OBRA DE MÉDIO PORTE, EFETIVO DE 30 A 60 HOMENS)	und	1,00
1.10	LOCAÇÃO DE BANHEIRO QUÍMICO, DIMENSÃO (110X120X230)CM, LINHA PADRÃO, CONTENDO UMA (1) PIA/HIGIENIZADOR DE MÃOS, INCLUSIVE MANUTENÇÃO E MOBILIZAÇÃO/DESMOBILIZAÇÃO	mês	12,00
1.11	LOCAÇÃO DE CONTAINER COM ISOLAMENTO TÉRMICO, TIPO 1, PARA ESCRITÓRIO DE OBRA, COM MEDIDAS REFERENCIAIS DE (6) METROS COMPRIMENTO, (2,3) METROS LARGURA E (2,5) METROS ALTURA ÚTIL INTERNA, INCLUSIVE AR CONDICIONADO E LIGAÇÕES ELÉTRICAS INTERNAS, EXCLUSIVE MOBILIZAÇÃO/ DESMOBILIZAÇÃO E LIGAÇÕES PROVISÓRIAS EXTERNAS	mês	12,00
1.12	LOCAÇÃO DE CONTAINER COM ISOLAMENTO TÉRMICO, TIPO 4, PARA REFEITÓRIO DE OBRA, COM MEDIDAS REFERENCIAIS DE (6) METROS COMPRIMENTO, (2,3) METROS LARGURA E (2,5) METROS ALTURA ÚTIL INTERNA, INCLUSIVE LIGAÇÕES ELÉTRICAS INTERNAS, EXCLUSIVE MOBILIZAÇÃO/DESMOBILIZAÇÃO E LIGAÇÕES PROVISÓRIAS EXTERNAS	mês	12,00
1.13	MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO DE CONTAINER, INCLUSIVE CARGA, DESCARGA E TRANSPORTE EM CAMINHÃO CARROCERIA COM GUINDAUTO (MUNCK), EXCLUSIVE LOCAÇÃO DO CONTAINER	und	4,00
1.14	CONE PARA SINALIZAÇÃO/ISOLAMENTO DE ÁREAS, ALTURA 75CM, INCLUSIVE FORNECIMENTO E MOVIMENTAÇÃO	und	300,00
1.15	TAPUME COM TELHA METÁLICA. AF_05/2018	m2	100,00
2.0			
2.1	EQUIPE TOPOGRÁFICA PARA SERVIÇOS SIMPLES DE AFERIÇÃO DE ÁREA E PROJETO PLANIALTIMÉTRICO (INCLUINDO EQUIPAMENTO, TRANSPORTE E PROFISSIONAIS)	mês	12,00

(fl. 16)



+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 Flávio F. F. Chamoun

1,8	ORÇAMENTO E MEMORIAL -PRACA/PARQUES/MONUMENTOS/PAISAGISMO (CANTEIROS E PASSEIOS):	10.000,00	M²
1,9	PROJETO ARQUITETONICO - OBRAS VERTICAIS E PUBLICAS E MUROS DE CONTEÇÃO " PRACA/PARQUES/MONUMENTOS/PAISAGISMO (CANTEIROS E PASSEIOS):	50.000,00	M²
1,10	PROJETO ESTRUTURAL E,M (CONCRETO ARMADO) E CONCRETO CICLOPICO OU CAIXAS GALVANIZADAS - MUROS DE CONTENÇÃO:	50.000,00	M²
1,11	PROJETO PCA (PLANO DE CONTROLE AMBIENTAL) - OBRAS VERTICAIS E PUBLICAS " PRACA/PARQUES/MONUMENTOS/PAISAGISMO (CANTEIROS E PASSEIOS) E MUROS DE CONTENÇÃO	10.000,00	M²
1,12	REFORMA/REVITALIZACAO/RESTAURACAO - OBRAS VERTICAIS E PUBLICAS " PRACA/PARQUES/MONUMENTOS/PAISAGISMO (CANTEIROS E PASSEIOS) E MUROS DE CONTENÇÃO	50.000,00	M²
1,13	ORÇAMENTO E MEMORIAL -OBRAS VERTICAIS E PUBLICAS " PRACA/PARQUES/MONUMENTOS/PAISAGISMO (CANTEIROS E PASSEIOS) E MUROS DE CONTENÇÃO	200.000,00	M²
1,14	LEVANTAMENTO TOPOGRAFICO:	100.000,00	M²
1,15	PROJETO DE DETALHAMENTO 1:	500.000,00	M²
1,16	MEMORIAL DESCRITIVO:	500.000,00	M²
1,17	PROJETO DE CORTE E ATERRO (TERRAPLANAGEM):	100.000,00	M²
1,18	PROJETO REDE DISTRIBUICAO:	6.000,00	M²
1,19	PROJETO DE SISTEMA FOTOVOLTAICO:	100.000,00	M²
1,20	PROJETO DE DETALHAMENTO - ILUMINACAO PUBLICA E ILUMINACAO EXTERNA:	100.000,00	M²
1,21	PROJETO PCA (PLANO DE CONTROLE AMBIENTAL) - ILUMINACAO PUBLICA E ILUMINACAO EXTERNA:	100.000,00	M²
1,22	ORÇAMENTO E MEMORIAL - ILUMINACAO PUBLICA E ILUMINACAO EXTERNA:	50.000,00	M²
1,23	PROJETO PAVIMENTACAO:	400.000,00	M²
1,24	PROJETO GEOMETRICO:	400.000,00	M²
1,25	PROJETO RECAPEAMENTO:	400.000,00	M²
1,26	PROJETO DE SINALIZACAO:	400.000,00	M²

O Sistema de Registro de Preços - SRP pode ser utilizado para obras padronizadas, repetíveis em que o ente público adere a atas de projetos básico e executivos padronizados. Por exemplo, um ente município pode aderir a uma ata de registro de preço de quadra poliesportiva modelo padronizado x de dimensão y. Objetos heterogêneos/singulares, por não serem replicáveis, não se adequam ao SRP.

A exigência de se ter projeto básico e executivo bem organizados, procedimento licitatório adequado com editais detalhados, cotações de preço reais não são meros detalhes, são os ingredientes necessários à plena entrega do objeto contratado bem como à satisfação do interesse público.

Observa-se através da petição inicial e dos documentos acostados indícios suficientes para demonstrar que o Contrato 50/2024 trata de obra complexa, não repetível, não padronizada executada por meio de meio licitatório inadequado para o fim proposto que gerou um contrato genérico constituído a partir de ata guarda-chuva e incompatível com o SRP.



+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 Flávio F. F. Chamoun

O relatório fotográfico constante da [Peça Complementar 30987/2026](#) (peça 149) é claro ao trazer a descrição de obra para comprovar a entrega do objeto contratado. Abaixo traz-se uma das obras que compõem o Contrato 50/2024:

RELATÓRIO FOTOGRÁFICO DO LOCAL DA OBRA
Nome do Município: PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNIZ FREIRE
Objeto da Obra: CONTENÇÃO DE EROSÃO COM RECUPERAÇÃO DO PAVIMENTO, MUNIZ FREIRE X ENCONTRAMENTO ES-484
Foto antes da realização da obra

ESTACA 33

A desorganização, a falta de planejamento adequado e a não conformidade com a legislação gera divergências de preços, paralisação de obras e desperdício de dinheiro público.

Conforme demonstrado pela Secretaria de Estado na visita técnica no local em 15/07/2025, a paralisação da obra gerou prejuízos, perda de serviços e materiais e erosão. O sistema de registro de preço não foi feito para obras complexas, mas sim para obras padronizadas em que o ente adere ao projeto padronizado ou para serviços unitários de execução simples.

A questão central está nos requisitos cumulativos previstos no art. 85 da Lei nº 14.133/2021, quais sejam, a existência de projeto padronizado e a necessidade



+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 Flávio F. F. Chamoun

permanente ou frequente da obra ou do serviço. A junção desses requisitos legais determina que para que as obras sejam objeto de ata de registro de preço, elas devem ser padronizadas, de necessidade frequente e repetíveis, não é o caso dos autos. Portanto, verifica-se o uso ilegal do sistema de registro de preço, motivo pelo qual, o contrato deve ser suspenso, bem como eventuais pagamentos também devem ser suspensos até que esta Corte decida o processo.

II.2 INFORMAÇÕES QUE PRECISAM SER ESCLARECIDAS E QUE INDICAM POSSÍVEIS IRREGULARIDADES

Além das razões acima elencadas, alguns fatos narrados na inicial chamam a atenção, tais como:

- . A empresa que venceu o Pregão Eletrônico tinha menos de um ano de constituição, patrimônio inicial menor que 5% do contrato firmado.
- . A capacidade técnica não foi dada em nome da empresa e sim de determinado profissional.
- . Consoante informações do Ministério Público de Contas de Minas Gerais, nenhum município de mineiro, consorciado ou não, celebrou contrato com base na ata de registro de preços n. 007/2024 do CIM do Vale do Jequitinhonha, **diferentemente do Espírito Santo na qual restaram observadas contratações pelos Municípios de Muniz Freire (Contrato n. 50/2024), São Domingos do Norte (Contrato n. 114/2024), Muqui (Contrato n. 136/2025), Jerônimo Monteiro (Contratos ns. 120/2024 e 27/2026), Guaçuí (Contratos ns. 156/2024 e 83/2025), Ibitirama (Contratos ns. 39/2025 e 78/2025), Venda Nova do Imigrante (Contrato n. 78/2024), Marechal Floriano (Contrato n. 1/2026), Ibatiba (Contratos ns. 97/2025 e 30/2026), Apiacá (Contrato n. 142/2025), Águia Branca (Contrato n. 34/2024), João Neiva (Contrato n. 79/2024) e Bom Jesus do Norte (Contrato n. 18/2026).**



+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 Flávio F. F. Chamoun

II.3 DA PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA

Na prática, conforme disposto na [Manifestação Técnica de Cautelar 105/2026](#) (peça 145) reconheço a presença dos requisitos para a concessão da medida cautelar previstos no art. 376 do RITCEES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, quais sejam:

- . fundado receio de grave ofensa ao interesse público (*fumus boni iuris*); e
- . risco de ineficácia da decisão de mérito (*periculum in mora*).

O primeiro requisito exige a presença de indícios de que a situação narrada pode causar grave prejuízo ao interesse público. No caso, não é necessário um juízo exauriente do mérito da representação. Todavia, é preciso verificar se há demonstração da materialidade dos riscos de dano, com base em parâmetros legalmente estabelecidos.

Já o segundo requisito diz respeito à urgência da medida. Ou seja, deve haver risco de que a espera pelo julgamento final torne a decisão futura ineficaz ou incapaz de evitar os possíveis danos apontados.

Ao analisar os requisitos em face das circunstâncias do caso concreto, verifico a necessidade de **concessão da medida cautelar**. Conforme exposto na da [Manifestação Técnica de Cautelar 105/2026](#) (peça 145). Entendo também que os documentos apresentados pelos gestores não foram suficientes para afastar o fundado receio de dano irreparável e o grave risco de ofensa ao interesse público que fundamentam a concessão de tutela cautelar, conforme acima explicado

Nesse sentido, com base na fundamentação por referência, faço da [Manifestação Técnica de Cautelar 105/2026](#) (peça 145) parte integrante da fundamentação de minha decisão, independentemente de transcrição, nos moldes do §3º, art. 2º, do



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritoso



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 Flávio F. F. Chamoun

Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamentou o disposto nos art. 20 ao 30, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)³.

Assim, abaixo reproduzo o trecho da peça técnica:

[...]

5. ANÁLISE TÉCNICA

Os pressupostos de concessão da cautelar são os dispostos no art. 376 do RITCEES: o inciso I traduz o juízo de probabilidade do direito (*fumus boni iuris*); e o inciso II, o perigo na demora (*periculum in mora*). Tratando-se de suspensão de contrato, incidem ainda os arts. 211 e 377, I e II, do RITCEES. A concessão exige a presença concomitante de ambos os requisitos, aferidos, ainda, à luz do art. 300 do CPC, de aplicação subsidiária. Passa-se ao exame dos pressupostos.

5.1. Da vigência do Contrato 50/2024 e da perda superveniente do objeto
Critério: art. 105 e art. 111 da Lei 14.133/2021 (vigência e prorrogação contratual); art. 136 (apostilamento); art. 115, § 5º (prorrogação automática do cronograma).

Os autos demonstram que o Contrato 50/2024 teve vigência fixada até 25/6/2025. A anotação “VIGÊNCIA ATÉ 25.06.2025”, com a sequência 25/6/2024 a 25/6/2025, consta de forma uniforme nos comprovantes de empenho e pagamento reproduzidos nas Peças Complementares 19164/2026 a 19176/2026.

O único termo aditivo registrado é de decréscimo de valor, e não de prazo: a Peça Complementar 28566/2026 descreve aditivo de decréscimo para retificação quantitativa do contrato (supressão de R\$ 397.393,94), e a Peça Complementar 29011/2026 relaciona, na prestação de contas à SEAG, o documento “10 — ADITIVO DE DECRESCIMO”. A inclusão de dotação orçamentária deu-se por apostilamento (Peça Complementar 28568/2026), instrumento que, por força do art. 136 da Lei 14.133/2021, não prorroga a vigência. A própria documentação registra que o aditivo de alteração quantitativa deve ser assinado até o último dia de vigência, sob pena de expiração do contrato (Peça Complementar 28566/2026).

Não há nos autos termo aditivo de prazo. Conclui-se, em cognição sumária, que o Contrato 50/2024 expirou em 25/6/2025. A afirmação do ex-Secretário de que o contrato se encerraria em junho de 2026 não encontra respaldo documental, e a suspensão de execução comunicada pela contratada em 4/6/2025 (arts. 137, § 2º, e 138 da Lei 14.133/2021) é anterior ao termo final da vigência. Registre-se que o art. 115, § 5º, da Lei 14.133/2021 prorroga

³ Decreto Nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Art. 2º A decisão será motivada com a contextualização dos fatos, quando cabível, e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos. [...] **§ 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. (grifos nossos)**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio F. F. Chamoun

automaticamente, por apostila, apenas o cronograma de execução, e não a vigência do contrato.

A consequência incide diretamente sobre o objeto da cautelar. O pedido de suspensão não pode prosperar na parte relativa à execução do Contrato 50/2024, pois não há instrumento vigente a suspender, e a execução, ademais, está paralisada. A medida, nessa extensão, é inócua. Subsiste, contudo, o pedido de suspensão dos pagamentos dele decorrentes ainda pendentes, que conserva objeto e é examinado nos itens 5.3 e 5.4.

5.2. Do *fumus boni iuris* - Critério: arts. 85 e 86, § 2º, da Lei 14.133/2021 (adesão a ata de registro de preços); arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964 (liquidação da despesa).

A probabilidade do direito está demonstrada. A documentação dos autos revela indícios de irregularidade na adesão à ARP 7/2024, ante a ausência de demonstração dos requisitos dos arts. 85 e 86, § 2º, da Lei 14.133/2021, e, sobretudo, na liquidação da despesa, pois, dos pagamentos examinados, apenas parcela mínima das notas fiscais conta com boletim de medição e atesto, em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964. A questão do desvio de finalidade do Convênio 14/2024 igualmente encontra amparo nos documentos. O *fumus boni iuris* persiste, assim, com independência da vigência do contrato.

5.3. Do *periculum in mora* - Critério: art. 376, I e II, e art. 377, II, do RITCEES; art. 124 e art. 125, II e III, da Lei Complementar 621/2012; art. 300 do CPC.

O pedido cautelar do Ministério Público de Contas tem dois objetos distintos e separáveis, ambos fundados no art. 377, II, do RITCEES e no art. 125, II e III, da Lei Complementar 621/2012: a suspensão da execução do Contrato 50/2024 e a suspensão dos pagamentos dele decorrentes ainda pendentes. O perigo na demora deve ser aferido em relação a cada um deles.

Quanto à suspensão da execução do contrato, o perigo na demora não se configura. Com o encerramento da vigência em 25/6/2025, sem prorrogação, e a execução paralisada desde 4/6/2025, não há execução em curso a ser suspensa, nem risco atual de continuidade da execução irregular de contrato já extinto. Nesse ponto, o pedido perdeu objeto.

Quanto à suspensão dos pagamentos decorrentes do contrato, todavia, o perigo na demora está presente. A medida pleiteada, nessa parte, não se confunde com a suspensão da execução: o art. 377, II, do RITCEES autoriza, expressamente, a suspensão dos pagamentos decorrentes do contrato, providência de caráter preventivo que recai sobre desembolsos vincendos, e não sobre execução em curso. O risco é concreto e atual. De um lado, a liquidação da despesa já se mostrou deficiente, pois apenas parcela mínima das notas fiscais conta com boletim de medição e atesto (arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964), de modo que o perigo decorre de conduta demonstrada nos autos, e não de mera conjectura. De outro, subsiste divergência relevante e ainda não reconciliada quanto aos valores pagos, examinada no item 5.4, que expõe o erário ao risco de pagamento em duplicidade ou sobre medição não comprovada. Há, ademais, anúncio do próprio Município de que aguardará o encerramento do contrato para prestar contas, o que confirma a possibilidade real de retomada dos pagamentos pendentes, em especial a 3ª e a 4ª medições e os denominados "outros pagamentos". O eventual pagamento,



+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 Flávio F. F. Chamoun

uma vez efetuado a particular sem a prévia liquidação, é de reversão difícil, o que caracteriza o risco de ineficácia do provimento de mérito.

Quanto ao convênio, o risco de irreversibilidade encontra-se mitigado pela prestação de contas já protocolizada perante o concedente estadual (Peça Complementar 29011/2026, de 17/6/2026, instruída com 39 documentos, incluindo medição final, as-built, termo de aceitação provisória da obra e relatório de cumprimento do objeto; e Resposta de Comunicação 955/2026), sem prejuízo da análise de mérito quanto ao desvio de finalidade.

5.4. Da divergência sobre os valores pagos no Contrato 50/2024 - Critério: arts. 62 e 63 da Lei 4.320/1964; dever de transparência (art. 5º da Lei 14.133/2021).

A inicial atribui, à contratada, pagamentos de R\$ 6.786.808,73 (ou R\$ 7.394.468,06, conforme o método de consulta), associando-os ao Contrato 50/2024.

A própria inicial, contudo, reproduz manifestação municipal segundo a qual o pago no contrato “até a presente data foi de R\$ 757.830,88”, relativo à 1ª e à 2ª medições, restando pendentes a 3ª e a 4ª.

A terceira interessada ratifica esse montante e imputa o restante (R\$ 6.636.637,18) a outras notas fiscais e serviços contratados por meio da ARP 7/2024.

A própria documentação dos autos, porém, contraria esses montantes. As fichas de pagamento reproduzidas nas Peças Complementares 19164/2026 a 19176/2026 registram, sob o histórico expresso do Contrato 50/2024, pagamentos à Dulena Construtora Ltda. vinculados às Notas Fiscais 7, 8, 9, 10, 11, 24, 30, 34, 35, 37, 38 e 45, que somam R\$ 3.799.981,38, valor muito superior às duas medições (R\$ 757.830,88) admitidas pela terceira interessada. A divergência afasta a tese de que apenas a 1ª e a 2ª medições teriam sido pagas no âmbito do contrato e demonstra a necessidade da individualização documental, nota a nota, ora proposta.

A consulta por CNPJ agrega pagamentos de diferentes notas fiscais e processos, não equivalendo, por si só, ao montante pago no contrato específico. A individualização, nota a nota, é pressuposto para qualquer juízo conclusivo sobre superfaturamento, medição fictícia ou pagamento sem contraprestação, demandando a diligência.

6. CONCLUSÃO

Quanto ao pedido de medida cautelar, entende-se que ele comporta acolhimento parcial. O pedido reúne dois objetos distintos, a suspensão da execução do Contrato 50/2024 e a suspensão dos pagamentos dele decorrentes, que merecem solução diversa, pelas razões a seguir sintetizadas:

- o Contrato 50/2024 expirou em 25/6/2025, sem termo aditivo de prazo, achando-se a execução paralisada desde 4/6/2025, de modo que o pedido de suspensão de execução perdeu objeto;



+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 Flávio F. F. Chamoun

- o *fumus boni iuris* encontra-se presente quanto à adesão à ARP 7/2024 e, sobretudo, quanto à deficiência de liquidação da despesa, subsistindo de forma autônoma em relação à vigência;
- o *periculum in mora*, quanto à suspensão da execução, não se configura; está presente, contudo, quanto à suspensão dos pagamentos decorrentes do contrato ainda pendentes, ante a deficiência de liquidação já demonstrada, a divergência de valores não reconciliada e o anúncio municipal de retomada dos pagamentos, o que autoriza o deferimento da medida nessa parte, na forma do art. 377, II, do RITCEES;
- existem divergências materiais relevantes quanto aos valores pagos e à individualização das notas fiscais, que reclamam esclarecimento prioritário por diligência;
- o acolhimento parcial da cautelar não convalida os vícios apontados nem prejulga o mérito, que permanece dependente das medidas instrutórias propostas.

[...]

Corroborando a análise acima transcrita, concluo que a **medida cautelar deve ser deferida**, com a consequente **instrução processual sob o rito sumário**.

Nesse contexto, restam suficientemente demonstrados, em juízo de cognição sumária, os requisitos autorizadores da medida cautelar, consubstanciados na plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*) e no perigo da demora (*periculum in mora*).

A providência cautelar ora adotada revela-se, portanto, necessária, adequada e proporcional, não se prestando a antecipar o julgamento definitivo da controvérsia, mas sim a resguardar a integridade do procedimento licitatório e a efetividade do controle externo, até o aprofundamento da instrução e a deliberação final por esta Corte de Contas.

Ressalto que a medida aqui apreciada não antecipa o julgamento de mérito, tampouco representa qualquer juízo definitivo sobre a regularidade da contratação. Trata-se de providência excepcional e provisória, adotada com o objetivo de resguardar a integridade do procedimento e prevenir a consolidação de situações potencialmente irregulares, até a conclusão da análise de mérito por esta Corte.



+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 Flávio F. F. Chamoun

Desse modo, acompanho parcialmente a proposta de encaminhamento da área técnica, divergindo apenas quanto à perda superveniente do objeto do pedido relacionado à execução do Contrato nº 50/2024. e acolho integralmente os pedidos do REPRESENTANTE, **CONCEDO** a medida cautelar requerida e, em juízo de cognição sumária, entendo pela **suspensão cautelar dos atos oriundos do Contrato nº 50/2024, bem como do pagamento de eventuais parcelas dele derivadas**, até posterior decisão desta Corte de Contas, com fundamento nos arts. 124, caput, e 125, inciso II, da LC 621/2012 c/c o art. 377, inciso I, do RITCEES.

III DECISÃO

Pelo exposto na fundamentação e com base na competência outorgada, pelo inciso XI, do artigo 288, do Regimento Interno deste Tribunal⁴ (Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013):

III.1 **DEFIRO A MEDIDA CAUTELAR** pleiteada na representação, **DETERMINANDO** ao Sr. Gesi Antônio da Silva Júnior, Prefeito do Município de Muniz Freire, com fundamento nos arts. 124, caput, e 125, inciso II, da LC 621/2012 c/c o art. 377, inciso I, do RITCEES, a **suspensão cautelar i. do Contrato 50/2024 bem como ii. Dos pagamentos dele oriundos**, até ulterior decisão desta Corte de Contas, sob pena de multa diária de **R\$ 1.000,00 (mil reais)**, com fundamento no art. 389, IV, e 391, RITCEES⁵.

III.2 **DETERMINO A NOTIFICAÇÃO** do Prefeito Municipal, Sr. Gesi Antônio da Silva Júnior, Gabriel Dallapicola Teixeira Miranda, do ex-Secretário Municipal de Administração; da Sra. Paula Soares Mignone Guimarães, Subprocuradora Municipal; do Sr. Renan Afonso da Mota, Secretário Municipal de Obras, Serviços Urbanos e Transporte; do Sr. Guilherme Oliveira Ferreira, fiscal do Contrato 50/2024, da Dulena Construtora Ltda. (CNPJ 52.651.702/0001-39), terceira interessada para que no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, se manifestem, caso queiram, podendo apresentar informações complementares que entender relevantes à instrução processual, na forma do art. 307, § 3º do RITCEES, bem como lhes seja dada ciência dos termos desta decisão.



+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 Flávio F. F. Chamoun

III.3 **DETERMINO A NOTIFICAÇÃO** do Prefeito Municipal de Muniz Freire, Sr. Gesi Antônio da Silva Júnior para que no prazo improrrogável de 10 (dez) dias:

III.3.1 comprove o cumprimento da cautelar perante este Tribunal nos termos do art. 307, § 4º do RITCEES⁶;

III.3.2 encaminhe a esta Corte, individualizados por nota fiscal, os processos de liquidação, empenhos, ordens de serviço, medições, atestos e comprovantes de pagamento relativos aos valores pagos à Dulena Construtora Ltda., a fim de permitir a reconciliação entre os R\$ 757.830,88 declarados como pagos no Contrato 50/2024 e os demais pagamentos atribuídos a outros serviços da ARP 7/2024;

III.4 Seja dada **CIÊNCIA** dessa decisão ao Ministério Público de Contas.

III.5. **PROSSIGA O FEITO SOB O RITO SUMÁRIO**, com observância dos prazos estipulados nos artigos 307 a 312, do Regimento Interno.

À Secretaria Geral das Sessões para as devidas comunicações, promovendo-se todos os demais impulsos necessários

RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Conselheiro Relator



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritoso



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