

Edição nº 3610 pág.167

Manaus, 8 de agosto de 2025

PROCESSO: 13637/2025

ÓRGÃO: PREFEITURA MUNICIPAL DE DE RIO PRETO DA EVA

NATUREZA: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR REPRESENTANTE: EMPRESA IZA CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA.

REPRESENTADOS: : PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO PRETO DA EVA, PREFEITA MARIA DO SOCORRO NOGUEIRA

**FONTINELE** 

ADVOGADO(A): NÃO POSSUI

**OBJETO:** REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR INTERPOSTA PELA EMPRESA IZA CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA. EM DESFAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO PRETO DA EVA, ACERCA DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES PRATICADAS PELO ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL.

**RELATOR: CONSELHEIRO FABIAN BARBOSA** 

#### DECISÃO MONOCRÁTICA N.º 53/2025-GCFABIAN

Tratam os autos de Representação com Pedido de Medida Cautelar interposta pela Empresa Iza Construções e Comércio Ltda. em desfavor da Prefeitura Municipal de Rio Preto da Eva, acerca de possíveis irregularidades praticadas na Concorrência nº 002/2025.

A Excelentíssima Conselheira-Presidente, Yara Amazônia Lins Rodrigues dos Santos, manifestou-se por meio do Despacho nº 1029/2025 - GP, fls. 6/8, admitindo a presente Representação e determinando o envio dos autos ao Relator para análise do pedido cautelar.

Os autos foram encaminhados ao Gabinete deste Conselheiro, por ser o Relator das Contas da Prefeitura de Rio Preto da Eva, biênio 2024/2025, por força do art. 2°, §3°, alínea "e" da Resolução n° 10/2009 - TCE/AM, e da Distribuição de Relatorias, ocorrida na 44ª Sessão Administrativa do Egrégio Tribunal Pleno, de 20 de dezembro de 2023.

Com efeito, imperioso se faz salientar que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a competência dos Tribunais de Contas para atuação por meio de medidas cautelares. O Ministro Celso de Mello, no Mandado de Segurança nº 26.547 MC/DF, de 23/05/2007, reconheceu tal competência, como se pode observar na Ementa a seguir transcrita:

"TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOUTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). Consequente possibilidade de o Tribunal de Contas expedir provimentos cautelares, mesmo sem audiência da parte contrária, desde que mediante decisão fundamentada. Deliberação do TCU, que, ao deferir a medida cautelar, justificou, extensamente, a outorga desse provimento de urgência. Preocupação da Corte de Contas em atender, com tal conduta, a exigência constitucional pertinente à necessidade de motivação das decisões estatais. Procedimento administrativo em cujo âmbito teriam sido observadas as garantias inerentes à cláusula constitucional do due process of law (...)."





Edição nº 3610 pág.168

Manaus, 8 de agosto de 2025

Nesse diapasão, salutar destacar que o art. 42-B, *caput*, da Lei nº 2423/96-LO-TCE/AM, estabelece os seguintes requisitos como imprescindíveis para o deferimento de medida cautelar:

Art. 42-B - O Conselheiro relator de cada processo, por despacho ou mediante submissão ao Tribunal Pleno, em caso de urgência, diante da plausibilidade do direito invocado e de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público ou de risco de ineficácia da futura decisão de mérito, poderá, de oficio ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte ou do interessado, determinando, entre outras providências (...)

Depreende-se dos dispositivos apresentados que o detentor do poder decisório, diante de pedido cautelar, deve examinar a plausibilidade do direito invocado, o que significa dizer que o conteúdo probatório apresentado nesta espécie de pleito deve permitir que o juízo competente, por meio de cognição sumária, possa antever a verossimilhança do direito alegado, ou seja, a **probabilidade de que, no julgamento de mérito, a decisão cautelar será mantida.** 

Ademais, faz-se imprescindível observar o perigo da demora caracterizado pelo dano potencial ou pelo risco que corre o processo principal de não ser útil ao interesse demonstrado pela parte, ressaltando que, no âmbito desta Corte de Contas, tal requisito é composto por 3 (três) espécies, *não cumuláveis*, nos termos do art. 42-B, caput, da Lei n° 2.423/96, a saber: a) fundado receio de grave lesão ao erário; b) fundado receio de grave lesão ao interesse público ou; c) risco de ineficácia de decisão de mérito.

Nesse espeque, insta rememorar que a **Representante** solicitou, cautelarmente, a suspensão da Concorrência Pública nº 002/2025, da Prefeitura de Rio Preto da Eva, em razão de possível inabilitação irregular que contraria a legislação aplicável e a previsão do instrumento convocatório, além de tratamento anti-isonômico.

Afirma que sua inabilitação foi justificada pela Comissão de Licitação por suposto descumprimento dos itens 9.11.7 e 6.8 do edital, acerca da validade da apólice de garantia da proposta de preços, e por ausência de assinatura digital no seguro-garantia.

Entretanto, afirma que apresentou duas apólices de seguro que, de forma contínua e ininterrupta, garantem a cobertura do período de validade pretendido em edital. Afirma que não há, no instrumento convocatório, vedação expressa à apresentação de mais de uma apólice, tampouco limitação quanto a forma de estruturação da garantia.

Enfatiza que os seguros-garantia por ela apresentados atingem a finalidade de proteger a administração pública de eventuais descumprimentos durante a fase de validade da proposta.

Por fim, acrescenta que houve conduta irregular do agente de contratação porque, enquanto foi estipulado um prazo de apenas 2 (duas) horas para que as empresas arrematantes enviassem seus documentos e propostas ajustadas, para



Edição nº 3610 pág.169

Manaus. 8 de agosto de 2025

a empresa PR Construções e Terraplanagem Ltda., foi conferido benefício exclusivo de apresentar sua proposta em 24 horas, o que entende ferir de morte o princípio da isonomia, e evidenciar um claro direcionamento do certame.

Este Relator, observa que, deveras, há na Concorrência Pública nº 002/2025, da Prefeitura de Rio Preto da Eva, indícios de irregularidades graves que merecem a atenção desta Corte de Contas.

Inicialmente é mister pontuar que as duas causas para a inabilitação da Representante foram as seguintes, conforme visto no Portal de Compras Públicas<sup>2</sup>:

Sistema - 16/07/2025 - 14:08:21	
Motivo: Empresa não cumpriu o subitem 9.11.7 da validade da apólice de garantia da proposta de preços, e não atendeu ao subitem 6.8 do edital	
Sistema - 16/07/2025 - 14:08:21	
O fornecedor IZA CONSTRUCOES E COMERCIO LTDA foi desclassificado para o item 0001 pelo agente de contratação.	
O fornecedor IZA CONSTRUCCES E COMERCIO ELDA foi desclassificado para o item 0001 pelo agente de contratação.	

Os referidos itens editalícios preconizam as seguintes normas para o certame:

6.8. TODOS OS DOCUMENTOS QUE COMPÕEM A PROPOSTA DE PRECOS DEVERÃO ESTAR ASSINADAS PELO RESPONSÁVEL TÉCNICO DA EMPRESA CONTENDO: NOME COMPLETO E QUALIFICAÇÃO (EX.: Engenheiro Civil, Sanitarista, Eletricista) E NÚMERO DO CREA OU CAU LEGÍVEL, sob pena de desclassificação

(...)

9.11.7 Apresentação de documentação comprobatória de garantia de proposta no valor de R\$ 38.474,89 (Trinta e Oito Mil Quatrocentos e Setenta e Quatro Reais e Oitenta e Nove Centavos) equivalente a 1% do valor estimado do objeto desta licitação, por qualquer das modalidades indicadas no artigo 58 da Lei Federal 14.133/21. O prazo de validade desta garantia não poderá ser inferior a 150 (cento e cinquenta) dias contados da data de abertura do certame. As modalidades podem ser:

9.11.7.1 Caução em dinheiro ou em Títulos da Dívida Pública, devendo estes ter sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda;

9.11.7.2 Seguro-Garantia;

9.11.7.3 Fiança Bancária;

(...)

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> https://www.portaldecompraspublicas.com.br/processos/am/prefeitura-municipal-de-rio-preto-da-eva-4639/cpmp-002-2025-2025-395766



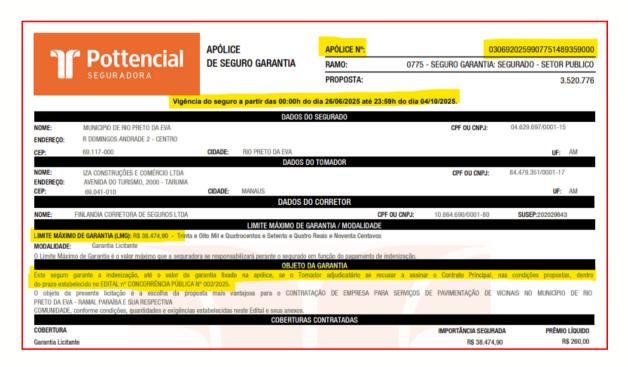


■ Edição nº 3610 pág.170

Manaus, 8 de agosto de 2025

Acerca da previsão do item 9.11.7, verifico que estabelece como formas de garantias o seguro, ou fiança bancária, ou caução em dinheiro ou títulos de dívida pública, além disso, é estabelecido como validade o prazo de 150 dias a contar da data de abertura do certame, que, consoante o edital, foi em 26/06/2025, portanto, culminando o término da validade em 23/11/2025.

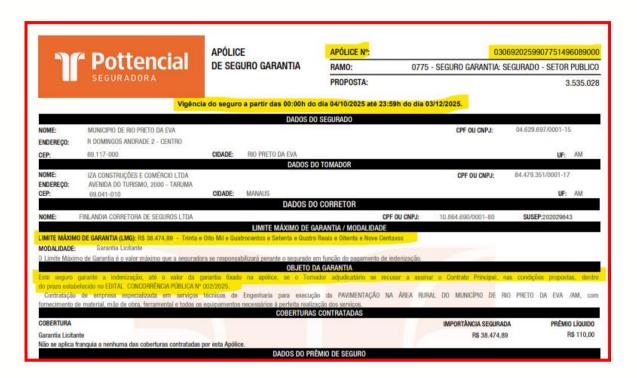
Cotejando a regra sobredita com a documentação apresentada pela ora Representante, que consta no Portal de Compras Públicas, verifico que foi levada uma apólice de seguro-garantia e sua complementação, de modo a abranger todo o período requerido no instrumento convocatório (apólice de 26/06 até 04/10/2025 e a complementação de 04/10 até 03/12/2025. Vejam-se as capturas de tela:





■ Edição nº 3610 pág.171

Manaus, 8 de agosto de 2025



É um ponto crucial no direito administrativo licitatório a prevalência do conteúdo sobre a forma excessiva (formalismo moderado), especialmente quando a finalidade da norma é atingida. No caso, a finalidade da garantia é assegurar a validade e a manutenção da proposta. Se duas apólices, somadas ou complementares, cumprem integralmente os requisitos de valor e prazo, a desclassificação por este motivo pode ser considerada indevida.

Ademais, o objetivo primordial da licitação é a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, sem olvidar que a atuação administrativa deve ser pautada pela razoabilidade e pela busca da solução mais econômica e eficiente, sem rigidez desnecessária, logo, desclassificações por motivos formais irrelevantes podem impedir a contratação da melhor proposta.

Na verdade, a forma em que apresentadas as apólices permite dessumir que a segunda tratou de complementação da primeira quanto ao prazo, o que é perfeitamente permitido pela Superintendência de Seguros Privados - Susep³, que dispõe na sua norma intitulada CIRCULAR SUSEP Nº 662, DE 11 DE ABRIL DE 2022, art. 23, que "É vedada a utilização de mais de um Seguro Garantia para cobrir a mesma obrigação do objeto principal, salvo no caso de apólices complementares".

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Autarquia responsável pelo controle e pela fiscalização do mercado de seguros, Previdência Privada Aberta, capitalização e resseguro.





Edição nº 3610 pág.172

Manaus, 8 de agosto de 2025

Impende destacar que, em deferência aos princípios da competitividade e da vantajosidade, este último na sua avaliação mais correta que envolve custo-benefício, é indicado que as licitações atuem considerando o formalismo moderado, conforme alguns julgados do Tribunal de Contas da União:

É irregular a desclassificação de proposta vantajosa à Administração por erros formais ou vícios sanáveis por meio de diligência, em face dos princípios do formalismo moderado e da supremacia do interesse público, que permeiam os processos licitatórios.

Acórdão 1217/2023-Plenário

É irregular a desclassificação de proposta por erros formais ou por vícios sanáveis mediante diligência, em face dos princípios do formalismo moderado e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Acórdão 1204/2024-Plenário

As exigências para habilitação devem ser compatíveis com o objeto da licitação, evitando-se o formalismo desnecessário.

Acórdão 2003/2011-Plenário

Falhas formais, sanáveis durante o processo licitatório, não devem levar à desclassificação da licitante. No curso de procedimentos licitatórios, a Administração Pública deve pautar-se pelo princípio do formalismo moderado, que prescreve a adoção de formas simples e suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, promovendo, assim, a prevalência do conteúdo sobre o formalismo extremo, respeitadas, ainda, as praxes essenciais à proteção das prerrogativas dos administrados.

Acórdão 357/2015-Plenário

Com efeito, não é debate comum em julgados dos Tribunais de Contas pelo Brasil a discussão acerca da apresentação de garantia de proposta por meio de um único instrumento (quiçá exatamente porque a gestão pública não costuma lançar mão de formalismos exacerbados), mas é elementar a conclusão lógica de que o enfoque é a avaliação da suficiência e da validade da garantia oferecida. Logo, a princípio, se a soma das garantias oferecidas pelas duas apólices atende ao montante exigido no edital e ambas têm a validade complementar, a essência do requisito a se avaliar está atendida.

Na mesma esteira, de toda a racionalidade lançada acerca do procedimento licitatório comum, os vícios formais que não comprometam a essência e a segurança da garantia (seja ela caução em dinheiro, seguro-garantia ou fiança bancária) não devem levar à desclassificação da proposta. Assim, se o edital exige garantia de determinado valor e prazo, o fato de ela ser composta por dois instrumentos, desde que somem o valor e o prazo necessários, não é um impeditivo.

Avaliando ainda o suposto descumprimento do item 6.8 do edital, que requer a assinatura do responsável técnico da empresa (nome completo, e qualificação e número do registro no conselho correspondente) nos documentos que compõem a proposta, a Representante interpreta que sua inabilitação decorreu da falta de assinatura nas apólices de seguros, contudo a princípio, não é esta a exigência do item editalício que deixa clara a exigência de assinatura de todos os documentos que compõem a proposta.





Edição nº 3610 pág.173

Manaus, 8 de agosto de 2025

Com efeito, na justificativa da inabilitação contida no chat da licitação, não é possível ter a plena certeza de quais documentos o agente de contratação entendeu ressentirem de assinatura. De toda sorte, a avaliação do requisito editalício leva à conclusão imediata de falta de assinatura nos documentos que fazem parte da proposta, como as planilhas orçamentárias de composições de custos, por exemplo.

Nesse panorama, em análise perfunctória à proposta de preços da ora Representante, consignada no Portal de Compras Públicas, verifica-se que consta assinatura de engenheiro com seu respectivo registro profissional na proposta em si, conforme captura de tela abaixo:



Ainda que algum dos documentos que integram a proposta ressintam de assinatura especificamente neles, é imperioso considerar que o formalismo moderado também norteia a tratamento de situações similares, conforme enunciado do TCU:

A inabilitação de licitantes por divergência entre assinaturas na proposta e no contrato social deve ser considerada formalismo exacerbado, uma vez que é facultada à comissão, em qualquer fase do certame, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo.

Acórdão 5181/2012-Primeira Câmara

Rigor formal no exame das propostas dos licitantes não pode ser exagerado ou absoluto, sob pena de desclassificação de propostas mais vantajosas, devendo as simples omissões ou irregularidades na documentação ou na proposta, desde que irrelevantes e não causem prejuízos à Administração ou aos concorrentes, serem sanadas mediante diligências.

Acórdão 2302/2012-Plenário





Edição nº 3610 pág.174

Manaus, 8 de agosto de 2025

Como visto, considera-se formalismo exacerbado a falta de oportunidade de correção até mesmo quando existe divergência de assinaturas ou quando há omissões ou falhas sanáveis em documentações ou na proposta. Desta feita, o caso ora apresentado traz robustos indícios da probabilidade do direito alegado.

Por derradeiro, acerca da alegação da Representante de que houve prazo concedido de forma desigual para as demais licitantes em relação ao que foi deferido à licitante habilitada, em consulta ao andamento do certame no Portal de Compras Públicas, a título de amostragem, observei o tratamento dado a ora Representante (Iza Construções e Comércio Ltda) e à empresa citada na exordial como beneficiária de prazo exclusivo (PR Construções e Terraplanagem Ltda):

Sistema - 15/07/2025 - 09:24:01
Foram solicitadas diligências para o item 0001. O prazo de envio é até às 12:30 do dia 15/07/2025

Sistema - 15/07/2025 - 09:23:02
O item 0001 tem como novo arrematante IZA CONSTRUCOES E COMERCIO LTDA com lance de R\$ 3.620.000,00.

Sistema - 16/07/2025 - 14:09:26

Foram solicitadas diligências para o item 0001. O prazo de envio é até às 12:00 do dia 17/07/2025.

Sistema - 16/07/2025 - 14:08:21

O item 0001 tem como novo arrematante P.R. CONSTRUCOES E TERRAPLANAGEM LTDA com lance de R\$ 3.652.128.81.

Como se pode observar, para a empresa ora Representante foi concedido um prazo de 3 (três) horas, e para a empresa habilitada, deveras foi permitido o envio das propostas ajustadas até o dia seguinte, desvelando falta de isonomia no tratamento, que compromete a competitividade do certame, e consequentemente a aquisição de proposta mais vantajosa.

Assim verifico que as alegações da Representante, são passíveis de melhores esclarecimentos pela Administração, e merecem a análise aprofundada oriunda da instrução ordinária e da consequente análise meritória do processo, o que, todavia, não impede a concessão da medida cautelar, especialmente pelas irregularidades citadas alhures.

Isto porque, permitir que o certame e seus corolários prossigam sem qualquer intervenção imediata é assentir com a continuidade de um procedimento eivado de mácula em sua fase externa inicial, ferindo os princípios da legalidade e da vantajosidade.





Edição nº 3610 pág.175

Manaus, 8 de agosto de 2025

Ademais, a falta de atuação imediata desta Corte também pode dar azo a risco de dano ao interesse público decorrente tanto da desatenção à norma aplicável, que desvela o almejo coletivo para as contratações públicas, como da possibilidade de dano ao erário decorrente do alto investimento em certame maculado com ilegalidade, além do risco de dano ao erário haja vista a possibilidade de aquisição de serviços desvantajosos, à luz do custo-benefício necessário à Administração Pública, configurando-se o perigo da demora.

Assim é que, diante de todo o cenário ora demonstrado, preenchidos os requisitos de probabilidade do direito invocado e de perigo da demora, denota-se ser a concessão do pedido liminar a conduta mais prudente a ser adotada, com supedâneo no art. 1º, "caput" e inciso II, da Resolução nº 03/2012-TCE/AM e no art. 42-B, caput e inciso II, da Lei nº 2423/1996, para fins de determinar, cautelarmente, a suspensão da Concorrência nº002/2025 da Prefeitura Municipal de Rio Preto da Eva, no estado em que se encontram, inclusive com a vedação da prática de atos inerentes ou com relação imediata com o caso examinado, ainda que indiretamente.

A sobredita determinação deve ser dirigida aos Srs. Maria do Socorro Nogueira Fontinele, Prefeita de Rio Preto da Eva, e Renato Regis de Souza Pereira, agente de contratação, fazendo-se recair esta determinação, bem como sua comprovação perante este Tribunal, aos gestores corresponsáveis pelo certame impugnado.

Ainda, em atenção ao disposto no artigo 1º, § 2º, da Resolução nº 03/2012 – TCE/AM e no art. 42-B, §3º, da Lei nº 2423/1996, será concedido prazo aos sobreditos Representados para que tenham ciência da situação que ora se discute e apresentem defesa e/ou documentos acerca dos aspectos suscitados no bojo da Representação.

Nesta ocasião, também entendo que os mais elementares corolários da garantia constitucional do contraditório e da ampla defesa impelem a devida ciência da presente decisão à empresa considerada habilitada no certame sob questionamento, na qualidade de terceira interessada no objeto dos presentes autos.

E, por mais que não tenha, *a priori*, qualquer ingerência nas condutas apontadas como eivadas de ilegalidade e que servem de objeto deste feito, com a finalidade de delimitar o tempo oportuno de eventuais manifestações que tal interessada objetive demandar nestes autos, entendo que deve ser fixado o mesmo prazo do artigo 1°, §2°, da Resolução n° 03/2012 – TCE/AM e no art. 42-B, §3°, da Lei n° 2423/1996, para que a empresa P R CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGEM LTDA, caso queira, apresente manifestação acerca dos aspectos suscitados no bojo da Representação.

Deve ser ressaltado aos envolvidos, que a medida cautelar será mantida até que sejam, deveras, apresentadas justificativas em relação aos indícios de irregularidades apontados nestes autos e que esta Corte possa analisar, em cognição ampla, o merecimento da Representação em destaque.





Edição nº 3610 pág.176

Manaus, 8 de agosto de 2025

Por todo o exposto, e considerando as questões de fato e de direito acima expostas:

- 1. CONCEDO a medida cautelar para, alicerçado no art. 1º, "caput" e inciso II, da Resolução nº 03/2012-TCE/AM e no art. 42-B, caput e inciso II, da Lei nº 2423/1996, determinar aos Srs. Maria do Socorro Nogueira Fontinele, Prefeita de Rio Preto da Eva, e Renato Regis de Souza Pereira, agente de contratação, que suspendam, imediatamente, a Concorrência Pública nº 002/2025, no estado em que se encontra, inclusive sendo-lhes vedada a prática de quaisquer novos atos inerentes ou com relação imediata com os casos examinados, ainda que indiretamente, até ulterior decisão desta Corte de Contas constatando terem sido justificadas ou sanadas as possíveis falhas indicadas na inicial desta Representação;
- 2. DETERMINO o encaminhamento dos autos à GTE Medidas Processuais Urgentes, para que:
  - **a) Publique** a presente Decisão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, em até 24 horas, em observância ao que dispõe o art. 5° da Resolução n° 03/2012 TCE/AM e o art. 42-B, §8°, da Lei n° 2423/1996-LOTCE/AM;
  - b) Cientifique acerca do teor da presente decisão à Representante;
  - c) Notifique aos Srs. Maria do Socorro Nogueira Fontinele, Prefeita de Rio Preto da Eva, e Renato Regis de Souza Pereira, agente de contratação, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, comprovem o cumprimento desta decisão monocrática, e apresentem justificativas e documentos referentes a todos os temas agitados no bojo desta Representação e nesta Decisão Monocrática;
  - b) Cientifique acerca do teor da presente decisão à terceira interessada, empresas PR CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGEM LTDA, concedendo-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, para que, caso queira, apresente manifestação acerca dos aspectos suscitados no bojo da Representação;
- 3. Após o cumprimento das determinações acima, REMETAM-SE os autos à à Diretoria de Controle Externo de Licitações e Contratos DILCON, e posteriormente ao Ministério Público de Contas, para que, diante da documentação e justificativas porventura apresentadas, adotem as medidas pertinentes ao prosseguimento do trâmite ordinário do presente processo, de forma a viabilizar a manifestação dos mesmos quanto aos fundamentos e à manutenção da cautelar e/ou quanto ao mérito da presente demanda (caso o processo permita a formulação imediata desta), nos termos do artigo 1º, §6º, da Resolução nº 03/2012 TCE/AM c/c o art. 42-B, §6º, da Lei nº 2.423/96; e,
- 4. Por fim, retornem os autos conclusos ao Relator do feito para apreciação.

GABINETE DE CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 08 de agosto de 2025.

LUIS FABIAN PEREIRA BARBOSA Conselheiro-Relator

