

Assunto: **Comunicação relacionada a Medida Cautelar nº 33817/2023-7**  
De: COMUNICAÇÕES ACESSÓRIAS - SSP <ssp.comunicacoes@tce.ce.gov.br>  
<copaeng@copaengenharia.com.br>, <ebenevides@copaengenharia.com.br>,  
<magdag.dematos@gmail.com>, <advmelissaaraujo@gmail.com>, gabinete  
Para: <gabinete@acarau.ce.gov.br>, <licitacao@acarau.ce.gov.br>, <seinfra@acarau.ce.gov.br>  
Data: 10/01/2024 10:18



- RESOLUÇÃO Nº 6 2024.pdf (~374 KB)

Prezados,

De ordem do Secretário de Serviços Processuais, encaminho cópia da Resolução nº 6/2024, lavrado no Processo nº 33817/2023-7, para que seja dado conhecimento a Sua Excelência o(a) Senhor(a) Ana Flávia Ribeiro Monteiro, Prefeita do Município de Acaraú, ao(à) Senhor(a) Paulo Costa Santos, Presidente da Comissão de Licitação do Município de Acaraú, e a Sua Excelência o Senhor Cairo Forte Ferreira, Secretário de Infraestrutura do Município de Acaraú, bem como à Copa Engenharia LTDA acerca da **HOMOLOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR**, conforme fundamentação contida na decisão citada.

As principais peças relacionadas ao presente processo poderão ser visualizadas no endereço eletrônico <https://www.tce.ce.gov.br/cidadao/consulta-de-processos>. Informo, igualmente, com base na Resolução Administrativa nº 13/2020, que as providências constantes na decisão em relevo devem ser atendidas, no caso de processos eletrônicos, por meio do peticionamento eletrônico disponível no Portal de Serviços Eletrônicos deste Tribunal ou, no caso de processos físicos, diretamente no serviço de protocolo, seja pela protocolização presencial ou por via postal.

Favor responder este e-mail acusando o recebimento do mesmo.

—

Atenciosamente,

Francisco Anderson Pinho Martins  
GERÊNCIA DE COMUNICAÇÕES OFICIAIS  
SECRETARIA DE SERVIÇOS PROCESSUAIS  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ - TCE/CE  
TEL.: (85) 3488-1663 / 3488-5904 / 3218-1176

*Atenção: esta mensagem pode conter informação confidencial ou privilegiada, sendo seu sigilo protegido por lei. Se você não for o destinatário ou pessoa autorizada a receber esta mensagem, não pode usar, copiar ou divulgar as informações nela contidas ou tomar qualquer ação baseada nessas informações. Se você recebeu esta mensagem por engano, por favor, avise imediatamente ao remetente, respondendo o e-mail e em seguida apague-a.*

**RESOLUÇÃO Nº 6/2024**

**PROCESSO Nº:** 33817/2023-7

**ESPÉCIE PROCESSUAL:** REPRESENTAÇÃO

**ENTIDADE:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ACARAÚ

**EXERCÍCIO:** 2023

**INTERESSADOS:**

ANA FLÁVIA RIBEIRO MONTEIRO - PREFEITA

PAULO COSTA SANTOS - PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO

COPA ENGENHARIA LTDA - REPRESENTANTE

EDUARDO AGUIAR BENEVIDES - REPRESENTANTE LEGAL DA EMPRESA

**ADVOGADOS:**

MAGDA GOMES DE MATOS – OAB/CE Nº 28.151

MELISSA CAROLINE ARAÚJO CABRAL – OAB/CE Nº 45.054

**RELATORA:** CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

**SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 04/12/2023 A 08/12/2023**

**EMENTA:** REPRESENTAÇÃO, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR, ACERCA DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 0507.01/2023-CP, PUBLICADA PELA PREFEITURA MUNICIPAL DE ACARAÚ QUE TEM POR OBJETO A PAVIMENTAÇÃO EM DIVERSOS DISTRITOS, COM REPERCUSSÃO NO CORRENTE EXERCÍCIO DE 2023. DESPACHO SINGULAR DEFERINDO A MEDIDA CAUTELAR, PORQUE PRESENTES OS REQUISITOS DA PROBABILIDADE DO DIREITO E DO PERIGO DA DEMORA. DECISÃO DO PLENO VIRTUAL DO TCE PELA HOMOLOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR.

Vistos e relatados estes autos de nº 33817/2023-7, acerca de Representação, com pedido de medida cautelar, interposta pelo representante legal da Empresa Copa Engenharia LTDA, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência Pública nº 0507.01/2023-CP, publicada pela Prefeitura Municipal de Acaraú, que tem por objeto a pavimentação em diversos distritos, com repercussão no corrente exercício de 2023.

**RESOLVE O PLENO VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ,** por unanimidade dos votos:

a) **HOMOLOGAR** a Medida Cautelar concedida por meio do **Despacho Singular nº 11243/2023**, que determinou a suspensão da **Concorrência Pública nº 0507.01/2023-CP**, nos seguintes termos:

“a) **CONHEÇO** a presente Representação, pois preenchidos seus requisitos de admissibilidade;

b) Considerando que foram preenchidos os requisitos autorizadores relativos à relevância e à plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni iuris*) e ao perigo da demora (*periculum in mora*), **CONCEDO**, com fulcro no art. 16 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a **MEDIDA CAUTELAR** requestada, para **SUSPENDER** a execução da





- Concorrência Pública nº 0507.01/2023-CP**, na fase em que se encontra, bem como todos os seus atos subsequentes, inclusive, **DETERMINAR** que a Secretaria Municipal de Infraestrutura não celebre o respectivo contrato, até novo pronunciamento desta Corte;
- c) **DETERMINAR** a audiência da **Sra. Ana Flávia Ribeiro Monteiro** (Prefeita) e do **Sr. Paulo Costa Santos** (Presidente da Comissão de Licitação), para que adotem as medidas necessárias ao imediato cumprimento da **suspensão cautelar** determinada no **Item (b)** desta Decisão;
- d) **COMUNICAR** os responsáveis de que o não cumprimento injustificado de decisão do Relator ou deste Tribunal poderá ensejar a aplicação de multa, nos termos do art. 62, inciso V, da Lei Estadual nº 12.509/1995;
- e) **NOTIFICAR** os interessados devidamente habilitados neste processo, bem como aos representantes legais devidamente constituídos, acerca do inteiro teor deste Despacho;
- f) Empós, retornar os autos ao Gabinete desta Relatoria.”

**b) NOTIFICAR** todos os interessados do teor da presente decisão.

Tudo nos termos do Relatório e Voto, partes integrantes da presente decisão.

Arguiu suspeição a Conselheira Patrícia Saboya.

Participaram, da votação, os Exmos. Srs. Conselheiros Alexandre Figueiredo, Soraia Victor, Edilberto Pontes, Rholden Queiroz e Ernesto Saboia.

Transcreva-se, cumpra-se e publique-se.

Sala das Sessões Virtuais, em Fortaleza, aos 08 de dezembro de 2023.

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior  
**PRESIDENTE**

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor  
**RELATORA**

Fui Presente: Leilyanne Brandão Feitosa  
**PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO  
TCE**



**PROCESSO Nº: 33817/2023-7**

**ESPÉCIE PROCESSUAL: REPRESENTAÇÃO**

**ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE ACARAÚ**

**EXERCÍCIO: 2023**

**INTERESSADOS:**

ANA FLÁVIA RIBEIRO MONTEIRO - PREFEITA

PAULO COSTA SANTOS - PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO

COPA ENGENHARIA LTDA - REPRESENTANTE

EDUARDO AGUIAR BENEVIDES - REPRESENTANTE LEGAL DA EMPRESA

**ADVOGADOS:**

MAGDA GOMES DE MATOS – OAB/CE Nº 28.151

MELISSA CAROLINE ARAÚJO CABRAL – OAB/CE Nº 45.054

**RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR**

**SESSÃO DO PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 04/12/2023 A 08/12/2023**

## RELATÓRIO

1. Em razão de medida cautelar por mim deferida no dia **23 de novembro de 2023**, por meio do **Despacho Singular nº 11243/2023**, submeto o presente expediente à deliberação desta Corte de Contas, para os fins do disposto no **§1º, do art. 16, do Regimento Interno desta Casa**.

2. Tratam os presentes autos acerca de Representação, com pedido de medida cautelar, interposta pelo representante legal da Empresa Copa Engenharia LTDA, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência Pública nº 0507.01/2023-CP, publicada pela Prefeitura Municipal de Acaraú, que tem por objeto a pavimentação em diversos distritos, com repercussão no corrente exercício de 2023.

3. Nos termos da peça exordial, a Representante fez as seguintes alegações, conforme destacado pela Unidade Técnica nos seguintes termos:

### 3.1. DAS ALEGAÇÕES

9. Em sua exordial, a representante informa que o Município de Acaraú/CE publicou, por intermédio de sua Comissão Permanente de Licitações, o edital de Concorrência Pública nº 0507.01/2023-CP. Após a abertura dos envelopes que continham as propostas das licitantes e a análise de suas respectivas Cartas Proposta, Planilhas Orçamentárias, Composições de Preços Unitários e BDI, o Presidente optou por desclassificar a Copa Engenharia Ltda da presente Concorrência, mesmo tendo apresentado os referidos documentos em estrita consonância com as exigências do edital.

10. Assevera que, de acordo com a Comissão, a empresa não teria cumprido com o item 4.1.4 do edital, apresentando proposta irregular, na medida em que, supostamente, não teria cotado os Encargos Sociais em conformidade com disposto nas Tabelas do SICRO 2022/07, do SINAPI 11/2022 INSS Zerado, e da SEINFRA 27.1.

11. Conforme a representante, há contradição entre os termos do próprio edital, induzindo os licitantes ao erro, ou omissões. Destaca que no instrumento há uma clara e irrefutável divergência no que diz respeito às Tabelas da SINAPI e da SEINFRA, que deveriam efetivamente ser consideradas na cotação dos serviços de engenharia. Continua:

Para confirmar o que se aduz, basta analisar o Orçamento Consolidado disponibilizado no edital. Isso porque, embora o referido documento indique que os valores dos serviços foram estimados com base em uma tabela específica, observa-se que ele apresenta preços **DISTINTOS** dos valores previstos na tabela de referência.

(...)

Observe-se que em todos os serviços que foram cotados com base nas Tabelas da SEINFRA e da SINAPI, **SEM EXCEÇÃO**, o edital indicou preços **DISTINTOS** dos valores previstos na tabela de referência.





Diante deste cenário, a COPA, com imenso interesse em se ver vencedora do presente certame e apresentar uma proposta exequível, ao invés de considerar as Tabelas da SINAPI 11/2022 INSS Zerado (sem desoneração) e da SEINFRA 27.1 (com desoneração), conforme indicado na coluna "Fonte" do Orçamento Consolidado do edital, optou por observar os preços de fato especificados neste orçamento, e por consequência as Tabelas da SINAPI 11/2022 (com desoneração) e da SEINFRA 27 (sem desoneração), o que a induziu a cotar encargos sociais com base nestas. Perceba que em momento algum a empresa buscou obter alguma vantagem indevida, ao passo que apenas se viu prejudicada devido a contradições do próprio edital. É importante destacar que, no que diz respeito à Tabela da SICRO, o edital não apresenta contradições, e a proposta da COPA está em total conformidade com ela. Frise-se que a empresa tem margem na planilha para fazer tais alterações e corrigir os valores das rubricas que foram cotadas equivocadamente sem majorar seu preço final, o que deve ser possibilitado, a fim de privilegiar a obtenção da proposta mais vantajosa.

A correção dos erros não macularia a essência da proposta, não se vislumbrando prejuízos ao atendimento do interesse público. Não se figura válido dizer que esse tipo de correção prejudicaria o êxito do processo, pelo contrário, faria com que se buscasse a proposta mais vantajosa. Vejamos o entendimento do TCU:

1811/2014-Plenário-Rel. Min. Augusto Sherman: Não restando configurada a lesão à obtenção da melhor proposta, não se configura a nulidade do ato. Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado.

12. Pelo exposto, esclarece que a correção dos erros não macularia a essência da proposta, não se vislumbrando prejuízos ao atendimento do interesse público. Além do que, destaca que até mesmo o próprio edital, em seu item 6.5, entende que eventuais erros no preenchimento de uma planilha não constituem motivo para a desclassificação de uma proposta.

13. No mais, informa que a representante não incorreu em qualquer descumprimento ao que dispõe o edital que ensejasse em sua desclassificação, ao contrário, efetivamente, errou no preenchimento da sua planilha, porém, se comprometeu a ajustá-la, sem majorar o valor da sua oferta.

#### 4. Ao final, segundo a Unidade Técnica, a Representante requereu:

A) A Concessão de MEDIDA CAUTELAR visando SUSPENDER IMEDIATAMENTE a Concorrência Pública nº 0507.01/2023-CP da Prefeitura Municipal de Acaraú haja vista a presença concomitante dos requisitos do *fumus boni iuris* (possibilidade de existência de um direito a ser objeto de tutela judicial) e do *periculum in mora* (perigo de dano em decorrência da demora na obtenção dessa tutela), determinando que a Administração Pública SE ABSTENHA DE PROMOVER QUALQUER ATO QUE DÊ CONTINUIDADE AO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO, EM ESPECIAL ASSINAR O CORRESPONDENTE CONTRATO E SE ASSINADA A AVENÇA, SUSPENDA QUALQUER REPASSE DELA DECORRENTE, ATÉ DECISÃO FINAL DESTE TRIBUNAL;

B) Seja notificado o Município de Acaraú para que apresente os esclarecimentos que julgar pertinentes e acoste aos autos cópia completa do processo, incluindo sua fase interna e externa;

C) Que seja julgado procedente o pedido de ANULAÇÃO DO ATO QUE DESCLASSIFICOU A RECORRENTE, ante as flagrantes ilegalidades para que determine que a Comissão de Licitação RETIFIQUE DECLARANDO-A COMO CLASSIFICADA E VENCEDORA NA CONCORRÊNCIA PÚBLICA Nº 0507.01/2023- CP, pois detentora da PROPOSTA MAIS VANTAJOSA PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

5. Recebidos os autos, esta Relatora, após analisar o petiçãoamento e as irregularidades, determinou a oitiva prévia (Despacho Singular nº 10554/2023) da **Sra. Ana Flávia Ribeiro Monteiro** (Prefeita) e do **Sr. Paulo Costa Santos** (Presidente da Comissão de Licitação), para se pronunciarem, no prazo 48 (quarenta e oito) horas, especificamente, acerca da inabilitação



da Representante no certame, bem como sobre a medida cautelar requestada e que fosse acostado aos autos a **cópia integral do Processo Licitatório Concorrência Pública nº 0507.01/2023-CP**, sob pena da sanção prevista no art. 62, inciso V, da LOTCE.

6. Em seguida, foram apresentados os esclarecimentos mediante o Processo nº 34146/2023-2, e esta Conselheira, por meio do Despacho nº 75694/2023, remeteu os autos à Assessoria de Apoio ao Controle Externo para o devido exame do pleito acautelatório, dentro do prazo regimental do art. 16, §3º do RITCE.

7. Na sequência, a Unidade Técnica, por meio do Relatório de Instrução nº 5839/2023, concluiu pela **caracterização da fumaça do bom direito e do perigo da demora**, *in verbis*:

#### 4. CONCLUSÃO

46. Ante o exposto, a Assessoria de Instrução de Cautelares, no uso de suas atribuições regulamentares, em especial ao disposto no inciso IV, do § 2º, do art. 91, do Regimento Interno, ressalta que o presente documento reúne o conteúdo examinado neste processo e corresponde à opinião da Unidade Técnica sobre a matéria, a qual **conclui**:

- pela **admissibilidade** da presente Representação, em razão do atendimento aos requisitos de admissibilidade, de acordo com o “item 2” deste Relatório de Instrução;
- pela **configuração da fumaça do bom direito**, diante da desclassificação da empresa Copa Engenharia Ltda., tendo em vista que não foi realizada diligência para verificar a possibilidade de ajustamento da planilha sem a necessidade de majoração do preço ofertado, comprovando-se, claro, que tal valor é suficiente para arcar com todos os custos da contratação; e
- pela **caracterização do perigo da demora**, tendo em vista que a Licitação 0507.01/2023 CP/2023, segue aberta, demonstrando, com isso, a iminência da continuação do procedimento licitatório, mesmo diante da possível irregularidade no tocante à desclassificação da empresa que apresentou melhor proposta de preços, sem prévia realização de diligência.

#### 5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

47. No ensejo, submete ao juízo deliberatório do Relator competente, sugerindo, de acordo com os fatos, argumentos, dados e evidências apresentados, que seja(m):

- admitida** a presente Representação, em razão do atendimento aos requisitos exigidos, de acordo com o “item 2” deste Relatório de Instrução;
- deferido** o pedido de concessão de medida cautelar, em razão da caracterização da fumaça do bom direito e do perigo da demora, conforme expostos, respectivamente, nos itens “b” e “c” da Conclusão;
- notificados** os Srs. Cairo Forte Ferreira (Secretário Municipal de Infraestrutura) e Paulo Costa Santos (Presidente da Comissão de Licitação), para que suspendam a Licitação 0507.01/2023 CP/2023, na fase em que se encontre, até ulterior deliberação deste Tribunal de Contas;
- comunicados** da decisão que vier a ser proferida por este Tribunal de Contas os responsáveis e os interessados devidamente habilitados neste processo; bem como, os representantes legais devidamente constituídos; e
- encaminhados** os autos à Unidade Técnica competente para que seja dada continuidade à instrução processual.

8. Posteriormente, mediante o Processo nº 34190/2023-5, protocolado em 08/11/2023, os Srs. **Ana Flávia Ribeiro Monteiro e Paulo Costa Santos** encaminharam **cópia da Concorrência Pública nº 0507.01/2023-CP** em resposta ao Despacho Singular nº 10554/2023 de 06/11/2023.

9. Em seguida, esta Relatora, por meio do Despacho Singular nº 10984/2023, se manifestou da seguinte forma:

(...)

5. Analisando os autos principais (nº 33817/2023-7) verifico que os Srs. Ana Flavia Ribeiro Monteiro e Paulo Costa Santos protocolaram a documentação (cópia integral do Processo



Licitatório) em **08/11/2023**, 02 (dois) dias após a emissão dos Ofícios de notificação nºs 1834/2023/PRES e 1835/2023/PRES, o que conduz à conclusão de que a documentação apresentada na presente petição é tempestiva.

6. DESSE MODO, considerando o envio da documentação solicitada pelo Despacho Singular nº 10554/2023, com fulcro no art. 15, inciso VII, encaminho os autos à Secretaria para que promova a juntada destes autos (Processo nº 34190/2023-5) ao Processo nº 33817/2023-7, com posterior remessa dos autos à Assessoria de Instrução de Cautelares para que proceda à análise da documentação apresentada.

10. Na sequência, a Unidade Técnica, através do Relatório de Instrução nº 5950/2023, examinou os pontos elencados pela Empresa Representante, e considerou **existir fumaça do bom direito**, nos seguintes termos:

**3.4.1. Da fumaça do bom direito.**

41. Entende-se **caracterizada a fumaça do bom direito** em razão da licitante Copa Engenharia Ltda. (Representante) ter sido desclassificada, sem que houvesse diligência para verificar a possibilidade de ajustamento da planilha sem a necessidade de majoração do preço ofertado, comprovando-se, claro, que tal valor é suficiente para arcar com todos os custos da contratação.

11. Posteriormente, após relatar restar caracterizada a **fumaça do bom direito** em razão da existência de irregularidades do Processo Licitatório regido pela **Concorrência Pública nº 0507.01/2023-CP**, e também ponderar que o requisito do **perigo da demora** estaria preenchido, tendo em vista a ausência prévia de realização de diligência à empresa desclassificada e a **iminência da continuação do procedimento licitatório**, na sua proposta de encaminhamento, sugeriu que fosse **ADMITIDA** a presente Representação, que fosse **DEFERIDA** a medida cautelar requestada, que fosse procedida a comunicação da decisão que viesse a ser proferida por este Tribunal de Contas aos responsáveis e aos interessados devidamente habilitados neste processo, bem como aos representantes legais devidamente constituídos, e que fosse dado o encaminhamento dos autos à unidade técnica para continuidade da instrução processual.

12. Em seguida, por meio do **Despacho Singular nº 11243/2023**, de **23 de novembro de 2023**, deferi a cautelar, segundo se observa na transcrição abaixo:

(...)

16. Desse modo, em face dos fundamentos acima delineados, somados ao que se contém nos autos, me posiciono nos seguintes termos:

- a) **CONHEÇO** a presente Representação, pois preenchidos seus requisitos de admissibilidade;
- b) Considerando que foram preenchidos os requisitos autorizadores relativos à relevância e à plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni iuris*) e ao perigo da demora (*periculum in mora*), **CONCEDO**, com fulcro no art. 16 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a **MEDIDA CAUTELAR** requestada, para **SUSPENDER** a execução da **Concorrência Pública nº 0507.01/2023-CP**, na fase em que se encontra, bem como todos os seus atos subsequentes, inclusive, **DETERMINAR** que a Secretaria Municipal de Infraestrutura não celebre o respectivo contrato, até novo pronunciamento desta Corte;
- c) **DETERMINAR** a audiência da **Sra. Ana Flávia Ribeiro Monteiro** (Prefeita) e do **Sr. Paulo Costa Santos** (Presidente da Comissão de Licitação), para que adotem as medidas necessárias ao imediato cumprimento da **suspensão cautelar** determinada no **Item (b)** desta Decisão;
- d) **COMUNICAR** os responsáveis de que o não cumprimento injustificado de decisão do Relator ou deste Tribunal poderá ensejar a aplicação de multa, nos termos do art. 62, inciso V, da Lei Estadual nº 12.509/1995;
- e) **NOTIFICAR** os interessados devidamente habilitados neste processo, bem como aos representantes legais devidamente constituídos, acerca do inteiro teor deste Despacho;
- f) Empós, retornar os autos ao Gabinete desta Relatoria.



É o Relatório.

VOTO

PRELIMINARMENTE

**DO PODER-DEVER DE CAUTELA ATRIBUÍDO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS**

13. Há, sem dúvidas, o reconhecimento por parte do Supremo Tribunal Federal – STF do poder de cautela em sede de fiscalização pelos Tribunais de Contas.

14. Oportuno trazer à baila parte do voto proferido pelo eminente Ministro Celso de Melo na decisão do STF no **Mandado de Segurança de nº 24.510-7 (DF)**, da Relatoria da Ministra Ellen Gracie, acerca do poder de cautela conferido aos Tribunais de Contas, o qual se destina a “[...] *garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia*”.

15. Nesse diapasão, citamos outro caso, no âmbito da Suprema Corte, no **MS nº 24.547-DF** da Relatoria do **Ministro Celso de Melo**, que assim se manifestou:

“Torna-se essencial reconhecer - especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos (MARCELO CAETANO, "Direito Constitucional", vol. II/12-13, item n. 9, 1978, Forense; CASTRO NUNES, "Teoria e Prática do Poder Judiciário", p. 641/650, 1943, Forense; RUI BARBOSA, "Comentários à Constituição Federal Brasileira", vol. I/203-225, coligidos e ordenados por Homero Pires, 1932, Saraiva, v.g.) - que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais.”

16. E mais à frente adverte:

“Vale referir, ainda, que se revela processualmente lícito, ao Tribunal de Contas, conceder provimentos cautelares "inaudita altera parte", sem que incida, com essa conduta, em desrespeito à garantia constitucional do contraditório.

É que esse procedimento mostra-se consentâneo com a própria natureza da tutela cautelar, cujo deferimento, pelo Tribunal de Contas, sem a audiência da parte contrária, muitas vezes se justifica em situação de urgência ou de possível frustração da deliberação final dessa mesma Corte de Contas, com risco de grave comprometimento para o interesse público.

Não se pode ignorar que os provimentos de natureza cautelar - em especial aqueles qualificados pela nota de urgência - acham-se instrumentalmente vocacionados a conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando-se, desse modo, não obstante em caráter provisório, plena eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada pelo próprio Tribunal de Contas da União.”

17. Esta Corte de Contas, em diversas oportunidades, já tem adotado esse mecanismo processual como meio para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões, **v.g. nos processos de nº 03284/2013-5 e 03609/2013-7**, da Relatoria do Conselheiro Alexandre Figueiredo e os de nºs **07028/2009-8, 06840/2012-6, 03997/2013-9, 24053/2018-5** de minha Relatoria, sendo possível a concessão de medida cautelar, *inaudita altera pars*.



18. Em seguida, em sintonia com as Decisões da Suprema Corte, e dando dimensão legal à tal prerrogativa que até então tratava-se de construção teórico-jurisprudencial em torno dos **poderes implícitos** da Constituição, também a nova Lei Orgânica do TCE-CE implantou desta feita com previsão legal, a expressa prerrogativa de cautelares, como se vê do art. 21-A (LOTCE, de 06/01/2020, inserido pela Lei Estadual nº 14.485/2011), confira-se:

“Art. 21-A. Em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, e existindo prova inequívoca, **o Relator poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com a prévia oitiva da autoridade,** determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado.”

19. Por fim, ressalte-se que a garantia destinada ao poder acautelatório também já deriva da própria lógica sistemático-constitucional no sentido de que **“XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;”** (art. 5º, inciso XXXV, CF/88), o que, embora previsto ao judiciário, deve ter raciocínio semelhante no tocante aos Tribunais de Contas, uma vez que a interpretação do referido art. 21-A não poderia excluir a apreciação das lesões iminentes aos Tribunais de Contas no resguardo do erário público, principalmente porque o sentido finalístico da Constituição, em tal garantia, era o de preservar o poder acautelatório contra as supervenientes Leis que pretendessem, indevidamente, mitigar tal garantia do ordenamento.

20. Uma vez compreendida a competência desta Corte de Contas no exercício do poder acautelador no resguardo do erário, avanço à análise dos requisitos autorizadores de tal medida.

21. Dispõe o novo CPC sobre a tutela provisória de urgência:

“Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem **a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.**

Art. 301. A tutela de urgência de natureza cautelar pode ser efetivada mediante arresto, sequestro, arrolamento de bens, registro de protesto contra alienação de bem e qualquer outra **medida idônea para assecuração do direito.**”

22. Portanto, são dois os requisitos mínimos à concessão da tutela provisória de urgência. Em síntese, deve haver elementos que evidenciem:

- a probabilidade do direito (*fumus boni juris*); e,
- o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

### **DOS REQUISITOS DO PODER ACAUTELADOR NO CASO SUB OCULIS**

23. Passamos então ao exame dos elementos **no caso concreto.**

24. Sobre os fatos, após detida análise dos autos, em congruência com a manifestação da Unidade Técnica, esta Conselheira entende que todos pontos questionados pela Representante apontam para a existência de possíveis máculas no procedimento licitatório regido pela **Concorrência Pública nº 0507.01/2023-CP**, configurando assim **a fumaça do bom direito**, como bem demonstrou a Unidade Técnica nos seguintes termos:

#### **3.3. DA ANÁLISE DA UNIDADE TÉCNICA**



22. Preliminarmente, registre-se que a presente Representação vem cumulada com pedido de medida cautelar, visando a suspensão da Concorrência Pública nº 0507.01/2023-CP, promovida pela Secretaria Municipal de Infraestrutura de Acaraú/CE.

23. Nesta ocasião, em virtude da urgência que o caso requer, este órgão técnico passa imediatamente a se manifestar, quanto ao mérito, mediante análise perfunctória dos fatos.

24. Conforme a Ata da Sessão da Concorrência Pública nº 0507.01/2023-CP1, a empresa Copa Engenharia Ltda (Representante) foi desclassificada do certame “por descumprir o item 4.1.4, não apresentou Encargos Sociais da Tabela SICRO 2022/07, Tabela SINAPE 11/2022 INSS Zerado, Tabela SEINFRA 27.1, conforme disposto no Anexo III do edital”.

25. A representante afirma que há contradição entre os termos do próprio edital, induzindo os licitantes ao erro ou omissões e, ainda, o orçamento consolidado do edital indica que os valores dos referidos serviços foram orçados com base na tabela SEINFRA 27.1 (com desoneração), mas, no entanto, apresentou os preços da tabela SEINFRA 27 (sem desoneração).

26. Apontou, também, que o orçamento foi precificado com base na tabela SINAPE 11/2022 INSS ZERADO, tendo sido, contudo, apresentados valores diferentes. Informa, então, que ao invés de considerar as Tabelas da SINAPI 11/2022 INSS Zerado (sem desoneração) e da SEINFRA 27.1 (com desoneração), conforme indicado na coluna “Fonte” do Orçamento Consolidado do edital, optou por observar os preços de fato especificados no orçamento, e por consequência as Tabelas da SINAPI 11/2022 (com desoneração) e da SEINFRA 27 (sem desoneração).

27. Em resposta, os responsáveis alegam que o Presidente da CPL agiu dentro da legalidade ao desclassificar a empresa representante, pois esta não cumpriu as normas editalícias (mormente em relação as Tabelas “SICRO julho de 2022” e “SINAPI 2022/11”), tendo em vista que a apresentação da Planilha de Encargos Sociais, além de ser previsão editalícia, era essencial para que a Administração avaliasse a exequibilidade e coerência dos preços propostos.

28. Logo, afirmam que por não ser possível a inclusão desses documentos, seja na fase recursal seja na fase de diligência, por inteligência do item 5.4 do edital e do art. 43, § 3º, da Lei 8.666/93, a pecha foi mantida.

29. Abaixo, segue o termo da redação do item que fundamentou a desclassificação da empresa COPA ENGENHARIA LTDA.:

4.1.4 - Também acompanharão obrigatoriamente a proposta comercial, como partes integrantes da mesma: Planilhas de Orçamentos, contendo preços unitários e totais de todos os itens de serviço constantes do ANEXO III, juntamente com a Composição de Preços Unitários, para cada serviço constante dos orçamentos apresentados, contendo todos os insumos e coeficientes de produtividade necessários à execução de cada serviço, quais sejam equipamentos, mão-de-obra e ainda a composição de BDI e Cronograma Físico Financeiro.

30. Vejamos o que determina o art. 43, §3º, da Lei Federal nº 8.666/1993:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

§ 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

31. Percebe-se que o § 3º do art. 43 da Lei nº 8.666/1993 estabelece que o pregoeiro, a comissão de licitação e/ou autoridade superior pode promover diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.

32. Do mesmo modo a Lei nº 14.133/2021 autoriza a realização de diligência na fase de habilitação no art. 64, *caput* e incisos I e II (abaixo), dispondo que após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência:

I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;

II - atualização de documentos cuja validade tenha expirado após a data de recebimento das propostas.



33. No mesmo sentido, segundo o entendimento do Tribunal de Contas da União é possível permitir que a empresa ofertante da melhor proposta possa corrigir a planilha apresentada durante o certame, não podendo resultar em aumento do valor total já registrado que serviu de parâmetro comparativo entre os participantes:

**Acórdão nº 1.811/2014 – Plenário – TCU**

Erro no preenchimento da planilha de formação de preço do licitante não constitui motivo suficiente para a desclassificação da proposta, quando a planilha puder ser ajustada sem a necessidade de majoração do preço ofertado.

34. Em outra decisão o TCU indicou que é dever da Administração a promoção de diligências para o saneamento de eventuais falhas na proposta e reafirmou a impossibilidade de o licitante majorar o valor inicialmente proposto:

**Acórdão nº 2.546/2015 – Plenário – TCU**

A existência de erros materiais ou omissões nas planilhas de custos e preços das licitantes não enseja a desclassificação antecipada das respectivas propostas, devendo a Administração contratantes realizar diligências junto às licitantes para a devida correção das falhas, desde que não seja alterado o valor global proposto.

35. Apesar das jurisprudências acima citadas, observa-se que o Tribunal de Contas da União, quanto à correção de valores ou percentuais inseridos na planilha de preços, possui o entendimento que o ajuste, sem a alteração do valor global, não corresponde a apresentação de informações ou documentos novos, mas, tão somente o detalhamento do preço já fixado na disputa de lances ou comparação de propostas.

36. Desta forma, tendo em vista que não foi realizada diligência para verificar a possibilidade de ajustamento da planilha sem a necessidade de majoração do preço ofertado, comprovando-se, claro, que tal valor é suficiente para arcar com todos os custos da contratação, entende-se, nesta análise perfunctória, que não caberia a desclassificação da empresa Copa Engenharia Ltda. por este ponto e, portanto, **resta caracterizada a fumaça do bom direito**.

37. Cabe ainda salientar que a licitante Copa Engenharia Ltda. apresentou proposta com valor global de R\$ 3.442.949,61 (três milhões quatrocentos e quarenta e dois mil novecentos e quarenta e nove reais e sessenta e um centavos), enquanto a empresa declarada vencedora – Constram Construções e Aluguel de Máquinas Ltda – constituiu proposta de R\$ 3.753.621,69 (três milhões setecentos e cinquenta e três mil seiscentos e vinte e um reais e sessenta e nove centavos), ou seja, **um custo maior ao Erário Público de R\$ 310.672,08 (trezentos e dez mil seiscentos e setenta e dois reais e oito centavos)**.

25. Já o ***periculum in mora*** resta caracterizado por existir um potencial risco de o Município de Acaraú efetivar uma contratação decorrente do Processo Licitatório regido pela **Concorrência Pública nº 0507.01/2023-CP**, tendo em vista que a referida licitação pode ser homologada a qualquer momento, ocasionando em assinatura de contrato e consequentes pagamentos, não havendo, portanto, tempo hábil para aguardar a decisão definitiva de mérito.

26. **DESSE MODO**, considerando que os requisitos de admissibilidade da Representação estão preenchidos, assim como os alusivos à medida cautelar de caráter preventivo em relevo, **VOTO** nos seguintes termos:

a) **HOMOLOGAR** a Medida Cautelar concedida por meio do **Despacho Singular nº 11243/2023**, que determinou a suspensão da **Concorrência Pública nº 0507.01/2023-CP**, nos seguintes termos:

“a) **CONHEÇO** a presente Representação, pois preenchidos seus requisitos de admissibilidade;

b) Considerando que foram preenchidos os requisitos autorizadores relativos à relevância e à plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni iuris*) e ao perigo da demora (*periculum in mora*), **CONCEDO**, com fulcro no art. 16 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, a **MEDIDA CAUTELAR** requestada, para **SUSPENDER** a execução da **Concorrência Pública nº 0507.01/2023-CP**, na fase em que se encontra, bem como todos os seus atos subsequentes, inclusive, **DETERMINAR** que a Secretaria Municipal de Infraestrutura não celebre o respectivo contrato, até novo pronunciamento desta Corte;



- c) **DETERMINAR** a audiência da **Sra. Ana Flávia Ribeiro Monteiro** (Prefeita) e do **Sr. Paulo Costa Santos** (Presidente da Comissão de Licitação), para que adotem as medidas necessárias ao imediato cumprimento da **suspensão cautelar** determinada no **Item (b)** desta Decisão;
- d) **COMUNICAR** os responsáveis de que o não cumprimento injustificado de decisão do Relator ou deste Tribunal poderá ensejar a aplicação de multa, nos termos do art. 62, inciso V, da Lei Estadual nº 12.509/1995;
- e) **NOTIFICAR** os interessados devidamente habilitados neste processo, bem como aos representantes legais devidamente constituídos, acerca do inteiro teor deste Despacho;
- f) Empós, retornar os autos ao Gabinete desta Relatoria.”

**b) NOTIFICAR** todos os interessados do teor da presente decisão. **É como voto.**

Fortaleza, 04 de dezembro de 2023.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor  
**RELATORA**