



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Cons. Ranilson Ramos



Documento Assinado Digitalmente por: RANILSON BRANDAO RAMOS
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epyp/validaDoc.seam> Código do documento: 788ea777-5224-45d3-b063-37291cb61278

IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

Número: 25101340-6

Unidade Jurisdicionada: Companhia Estadual de Habitação e Obras

Modalidade: Medida Cautelar – Decisão Monocrática

Tipo: Medida Cautelar

Exercício: 2025

Relator(a): Conselheiro Ranilson Ramos

Interessado(s): PAULO FERNANDO DE LIRA JUNIOR (Gestor/Titular do Órgão/Chefe de Poder)

UNIVERSO EMPREENDIMENTOS LTDA (Requerente)

DIOGO SARMENTO BARBOSA (Representante Legal de Empresa Privada)

Advogado(s): ANIBAL CARNAUBA DA COSTA ACCIOLY JUNIOR (OAB: 17188PE)

DECISÃO MONOCRÁTICA

Trata-se de pedido de medida cautelar formulado pela empresa UNIVERSO EMPREENDIMENTOS EIRELI, em face da COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E OBRAS DE PERNAMBUCO – CEHAB e da Presidente da Comissão Especial de Licitação de Obras e Serviços de Engenharia II – CELOE II, por supostas ilegalidades na condução da Contratação Eletrônica nº DCPO/CELOE II Nº 003/2025, que objetiva a reforma do Hospital Barão de Lucena.

A representante alega ter se sagrado vencedora na fase de lances, com uma proposta no valor de R\$ 32.400.000,00, representando uma economia de R\$ 6,5 milhões para a Administração. Contudo, foi posteriormente desclassificada devido a um suposto atraso de 13 minutos no envio de documentos solicitados em diligência, a qual considera "eivada de ilegalidades". Afirma que, em decorrência de sua desclassificação, a empresa JWA S/A foi declarada vencedora com uma proposta R\$ 1.353.167,64 mais onerosa, gerando iminente prejuízo ao erário.

Sustenta, em suma, as seguintes ilegalidades:

1. Desclassificação por formalismo excessivo, desconsiderando que o envio da documentação por e-mail, realizado às 14:13h do dia 21/07/2025, seria uma via alternativa autorizada pelo item 9.17.1 do Edital.
2. Nulidade da diligência, pois a principal exigência era a correção de uma "desuniformização de preços" que, segundo a representante, originou-se nas próprias planilhas de referência elaboradas pela CEHAB.
3. Irrelevância material dos demais vícios apontados, como divergências aritméticas de centavos (R\$ 2,23) e preços unitários ínfimos acima do de referência (total de R\$ 2,39), que não justificariam a desclassificação da proposta mais vantajosa.
4. Carência de motivação na decisão do recurso administrativo, que teria ignorado os principais argumentos apresentados pela empresa.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Cons. Ranilson Ramos



Documento Assinado Digitalmente por: RANILSON BRANDAO RAMOS
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epyp/validaDoc.seam> Código do documento: 788ea777-5224-45d3-b063-37291cb61278

5. Contradição da própria Comissão de Licitação, que negou a alegação de instabilidade do sistema feita pela representante, mas, em comunicação posterior por e-mail, admitiu ter enfrentado "mensagens de erro após sucessivas tentativas" ao utilizar a mesma plataforma.

Devidamente notificada por este Tribunal para se manifestar previamente sobre o pedido, a CEHAB apresentou sua Defesa Prévia (Doc. 24). Em sua manifestação, sustentou a legalidade da desclassificação, argumentando que foram concedidas cinco oportunidades para que a representante corrigisse suas planilhas e que a desclassificação se deu pelo fato de a empresa não ter anexado as planilhas corrigidas no prazo estabelecido. Afirmou, ainda, que o sistema eletrônico não apresentou instabilidade na data do ocorrido, conforme declaração do provedor, e que o edital (item 8.1) previa o envio de documentos "exclusivamente" pela plataforma. Segundo a CEHAB, a utilização de outro meio, conforme o item 9.17.1, dependeria de aprovação prévia da presidente da Comissão, o que nunca ocorreu. Por fim, argumentou que ocorreria dano ao erário caso a Administração prosseguisse com a contratação de uma empresa que não cumpre prazos.

A representante, em nova manifestação (Doc. 33), rebateu os argumentos da defesa, classificando-a como "evasiva" por se omitir de enfrentar os fundamentos mais graves da representação, especialmente a ilegalidade da própria diligência que deu causa à desclassificação, ignorando o fato de que o principal "vício" a ser corrigido foi um erro criado pela própria Administração em suas planilhas de referência. A representante reforçou que a defesa não enfrenta a nulidade da decisão do recurso administrativo por vício de motivação, tampouco justifica a contradição de alegar estabilidade no sistema quando a própria comissão admitiu, por e-mail, ter enfrentado "mensagens de erro" na mesma plataforma.

Por determinação deste Relator, os autos foram encaminhados à Gerência de Fiscalização em Licitações de Obras – GLIO, unidade técnica integrante da Diretoria de Controle Externo, que emitiu o Parecer em Medida Cautelar (Doc. 34).

A análise técnica, consubstanciada no referido parecer, opina pela concessão da medida cautelar para suspender o processo licitatório e anular o ato que inabilitou a empresa UNIVERSO EMPREENDIMENTOS EIRELI. O parecer fundamenta-se na prevalência do interesse público e na aplicação do princípio do formalismo moderado, concluindo que a representante foi irregularmente afastada do certame, apesar de ter ofertado a proposta mais vantajosa. A auditoria apoia-se em vasta jurisprudência para defender que erros formais ou vícios sanáveis não devem sobrepor-se à seleção da melhor proposta, sendo o excesso de rigor prejudicial ao interesse público.

Os principais pontos da análise foram:

- **Formalismo Moderado vs. Interesse Público:** O parecer apoia-se em vasta jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Poder Judiciário para defender que erros formais ou vícios sanáveis em planilhas não devem levar à desclassificação da proposta mais vantajosa. A análise enfatiza que o objetivo principal da licitação é obter o menor preço e que o excesso de rigor, ao afastar a melhor proposta, fere o interesse público.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Cons. Ranilson Ramos



Documento Assinado Digitalmente por: RANILSON BRANDAO RAMOS
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 788ea777-5224-45d3-b063-37291cb61278

- **Irrelevância do Atraso e Validade do Envio por E-mail:** A desclassificação foi motivada por um atraso de aproximadamente **13 minutos** na entrega de documentos. O parecer considera este prazo "mínimo, irrisório" e desarrazoado, frente à economia que a proposta geraria. Além disso, a auditoria valida o envio dos documentos por e-mail, com base no **item 9.17.1 do edital**, que permitia o encaminhamento por "meio eletrônico, ou, se for o caso, por outro meio". A tese da CEHAB, de que seria necessária uma "aprovação prévia" da presidente da comissão, é classificada como "arbitrária e ilógica", especialmente diante do prazo curtíssimo concedido.
- **Insignificância das Falhas Apontadas:** A auditoria destaca que as supostas irregularidades que motivaram as diligências eram irrelevantes, apontando que os itens considerados inexecutáveis pela CEHAB representavam cerca de **0,02% do valor total da contratação**, o que não justifica o afastamento da melhor proposta.
- **Presença dos Requisitos para a Cautelar:** O parecer afirma estarem presentes os requisitos para o deferimento da liminar:
 - **Plausibilidade do Direito (*Fumus Boni Iuris*):** Considerado evidente, pois o interesse público na contratação do menor preço deve prevalecer sobre imprecisões irrelevantes na planilha. A auditoria utiliza a metáfora de que o direito da requerente não apresenta apenas "fumaça", mas um "grande incêndio".
 - **Perigo da Demora (*Periculum in Mora*):** Também presente, uma vez que o prosseguimento do certame com a contratação de outra empresa por preço superior causa risco iminente de dano ao erário e ao direito da representante.
 - **Inexistência de Risco de Dano Reverso:** O parecer conclui que não há risco desproporcional na suspensão, pois o verdadeiro dano ocorreria caso a proposta mais vantajosa não fosse contratada.

A análise considera o atraso de 13 minutos na entrega dos documentos como "mínimo, irrisório" e desarrazoado, validando o envio por e-mail com base no próprio edital e classifica como "arbitrária e ilógica" a exigência de aprovação prévia para tal. Adicionalmente, destaca a insignificância das falhas apontadas pela CEHAB, que representavam apenas 0,02% do valor do contrato. Desta forma, o parecer afirma estarem presentes os requisitos para a liminar, como a plausibilidade do direito, o perigo da demora e a inexistência de risco de dano reverso, recomendando, ao final, a anulação do ato de desclassificação e a declaração da representante como vencedora.

É o relatório.

Passo a decidir.

Nos termos dos art. 2º e 4º, parágrafo único, da Resolução TC nº 155/2021, a concessão de medida cautelar exige a presença cumulativa da plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*) e do fundado receio de grave lesão ao erário ou de risco de ineficácia da decisão de mérito (*periculum in mora*), sendo vedada nos casos em que houver risco



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Cons. Ranilson Ramos



Documento Assinado Digitalmente por: RANILSON BRANDAO RAMOS
Acesse em: <https://eetce.ice.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 788ea777-5224-45d3-b063-37291cb61278

de irreversibilidade dos efeitos da decisão ou de dano reverso desproporcional.

Ante o conjunto de argumentos explicitados, e com fundamento nas normas legais que disciplinam a atuação desta Corte de Contas, notadamente o artigo 2º da Resolução TC nº 155/2021 e o artigo 18 da Lei Orgânica desta Casa (Lei Estadual nº 12.600/2004), verifica-se que se encontram plenamente satisfeitos os requisitos legais e jurisprudenciais que legitimam a concessão de medida cautelar no âmbito do controle externo.

O cerne da questão consiste em avaliar se os atos praticados pela Comissão Especial de Licitação de Obras e Serviços de Engenharia II – CELOE II, da Companhia Estadual de Habitação e Obras de Pernambuco – CEHAB, que culminaram na desclassificação da empresa UNIVERSO EMPREENDIMENTOS EIRELI na Contratação Eletrônica nº DCPO/CELOE II Nº 003/2025, configuram irregularidades que justifiquem a concessão de medida cautelar para suspender o certame.

A concessão de medida cautelar, nos termos da Resolução TC nº 155/2021, exige a presença concomitante de dois requisitos essenciais: a plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação decorrente da demora na decisão de mérito (*periculum in mora*). Analiso, a seguir, a presença de tais requisitos no caso concreto.

Da Plausibilidade do Direito

A plausibilidade do direito da representante se mostra robustamente configurada. A controvérsia central opõe a estrita observância de um prazo, um formalismo procedimental, ao princípio basilar das licitações públicas: a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, que se traduz em economicidade e eficiência.

A desclassificação da representante se deu por um atraso de aproximadamente 13 minutos no envio de planilhas retificadas. Contudo, a proposta desclassificada era R\$ 1.353.167,64 mais econômica que a da empresa declarada vencedora. Conforme bem destacado pelo parecer da Diretoria de Controle Externo (DEX), não se pode admitir que o erário corra o risco de "perder" mais de R\$ 1,3 milhão por causa de 13 minutos de atraso.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas, incluindo a do Tribunal de Contas da União, é pacífica em prestigiar o princípio do formalismo moderado, que veda a desclassificação de propostas vantajosas em razão de erros formais ou vícios sanáveis. As falhas que a CEHAB exigia correção eram, conforme apontado pela auditoria, materialmente irrelevantes, com alguns dos itens tidos como inexecutáveis representando apenas 0,02% do valor total da contratação. Tal fato torna a medida de desclassificação desproporcional e desarrazoada.

Ademais, a argumentação da representante de que o item 9.17.1 do edital permitia o envio de documentos "por meio eletrônico, ou, se for o caso, por outro meio", encontra amparo na análise técnica da DEX. A interpretação da CEHAB, de que tal envio dependeria de uma autorização prévia da presidente da comissão, mostra-se, nas palavras da auditoria, "arbitrária e ilógica", sobretudo diante do prazo exíguo concedido para as correções.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Cons. Ranilson Ramos



Documento Assinado Digitalmente por: RANILSON BRANDAO RAMOS
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 788ea777-5224-45d3-b063-37291cb61278

Soma-se a isso a grave alegação, não refutada de forma cabal pela CEHAB em sua defesa, de que o principal vício que motivou a diligência — a "desuniformização de preços unitários" — originou-se nas próprias planilhas de referência elaboradas pela Administração. Exigir que o licitante corrija um erro da própria CEHAB e, em seguida, puni-lo com a desclassificação por um atraso ínfimo nessa correção, fere o princípio da boa-fé que deve reger as relações entre a Administração e os administrados.

Dessa forma, a 'fumaça do bom direito' se revela com especial nitidez no caso concreto, indicando forte probabilidade de que a desclassificação da representante tenha sido, de fato, um ato irregular e antieconômico.

Do Perigo da Demora e da Inexistência de Risco de Dano Reverso

O perigo da demora é cristalino. O prosseguimento do certame levará à iminente adjudicação do objeto e à possível celebração de um contrato com a segunda colocada, o que consolidaria um prejuízo concreto e de grande vulto ao erário. A efetivação de uma contratação mais onerosa tornaria a reversão dos atos extremamente difícil e onerosa para o Estado. A urgência, portanto, justifica a intervenção desta Corte para evitar a consumação do dano.

Por outro lado, não se vislumbra um risco de dano reverso desproporcional. A suspensão temporária do processo para uma análise aprofundada do mérito não trará prejuízo maior à Administração do que a contratação de uma proposta R\$ 1,3 milhão mais cara. Pelo contrário, a medida cautelar visa proteger o interesse público, garantindo a legalidade e a economicidade do procedimento, o que supera o inconveniente de um adiamento na execução da obra.

Por outro lado, não se vislumbra um risco de dano reverso desproporcional. A anulação do ato que desclassificou a representante para que sua proposta seja devidamente analisada não trará prejuízo à Administração; pelo contrário, a medida visa proteger o interesse público ao garantir a legalidade e a seleção da proposta efetivamente mais vantajosa, afastando um dano concreto ao erário de mais de R\$ 1,3 milhão. A correção do procedimento se sobrepõe a qualquer inconveniente, garantindo a higidez e a eficiência do certame.

Conclusão

Diante do exposto, restam inequivocamente demonstrados os requisitos para a concessão da medida cautelar pleiteada. A decisão da CEHAB, ao se apegar a um formalismo excessivo em detrimento da proposta mais vantajosa para o interesse público, apresenta fortes indícios de ilegalidade e violação aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade.

Diante de tais elementos e da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a legitimidade dos Tribunais de Contas para adotarem medidas cautelares no exercício do controle externo (v.g., SL 1420/MT), reputo plenamente configurado o cenário fático-jurídico que exige a atuação imediata deste Tribunal para resguardar a higidez do processo licitatório em análise.

Ante o exposto,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Cons. Ranilson Ramos



Documento Assinado Digitalmente por: RANILSON BRANDAO RAMOS
Acesse em: <https://etce.ice.pe.gov.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: 788ea777-5224-45d3-b063-37291cb61278

CONSIDERANDO que compete ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, nos termos do art. 18 da sua Lei Orgânica (Lei Estadual nº 12.600/2004), adotar medida cautelar, de ofício ou mediante provocação, para prevenir lesão ao erário ou assegurar a efetividade de sua decisão;

CONSIDERANDO o disposto na Resolução TC nº 155/2021, que disciplina o instituto da Medida Cautelar no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco;

CONSIDERANDO que a concessão de medida cautelar exige a presença cumulativa do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, sendo vedada nos casos em que houver risco de irreversibilidade dos efeitos da decisão ou de dano reverso desproporcional (art. 2º c/c art. 4º, parágrafo único, da Resolução TC nº 155/2021);

CONSIDERANDO a robusta plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*), evidenciada pela desproporcionalidade do ato de desclassificação da representante, motivado por um atraso de 13 minutos e por vícios materiais irrelevantes, em detrimento da proposta mais vantajosa para a Administração em mais de R\$ 1,3 milhão;

CONSIDERANDO que a jurisprudência pátria, em especial a do Tribunal de Contas da União, consagra o princípio do formalismo moderado, que veda o excesso de rigor formal quando este se contrapõe ao interesse público primário de obter a melhor contratação;

CONSIDERANDO a alegação, amparada nos autos, de que o principal vício que ensejou a diligência, a desuniformização de preços, originou-se nas próprias planilhas de referência da CEHAB, o que torna questionável a legalidade da exigência e a razoabilidade da sanção aplicada;

CONSIDERANDO o fundado receio de grave lesão ao erário (*periculum in mora*), caracterizado pela iminência de adjudicação do objeto e contratação de proposta substancialmente mais onerosa, o que consolidaria um prejuízo de difícil reparação;

CONSIDERANDO a inexistência de risco de dano reverso desproporcional, uma vez que a anulação do ato de desclassificação protege o interesse público ao corrigir o rumo do procedimento e assegurar a análise da proposta mais vantajosa, afastando o dano financeiro concreto que adviria do prosseguimento do certame com base em um ato irregular;

CONSIDERANDO, por fim, as conclusões do Parecer em Medida Cautelar (Doc. 34), emitido pela Gerência de Fiscalização em Licitações de Obras – GLIO, que opinou pela concessão da medida por entender irregulares os atos praticados pela comissão de licitação;

CONCEDO, *ad referendum* da Colenda Segunda Câmara, a medida cautelar pleiteada para determinar à CEHAB – Companhia Estadual de Habitação de Pernambuco que anule o ato administrativo que desclassificou a empresa UNIVERSO EMPREENDIMENTOS EIRELI da Contratação Eletrônica nº DCPO/CELOE II Nº 003/2025, bem como todos os atos subsequentes que dele dependam.

Dê-se ciência desta decisão aos demais Conselheiros integrantes da Segunda Câmara, à Diretoria de Controle Externo e ao Ministério Público de Contas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Cons. Ranilson Ramos

Notifiquem-se os Interessados.

Publique-se.

Recife, 23 de setembro de 2025.

Conselheiro Ranilson Ramos

Relator



Documento Assinado Digitalmente por: RANILSON BRANDAO RAMOS
Acesse em: <https://etce.ice.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: 788ea777-5224-45d3-b063-37291cb61278