



PROCESSO: 10.975/2024

ÓRGÃO: SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E DESPORTO ESCOLAR - SEDUC

NATUREZA: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

REPRESENTANTE: EMPRESA CLEAN SERVIÇOS LTDA

OBJETO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR INTERPOSTA PARA APURAR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES ACERCA DO PREGÃO ELETRÔNICO N. 448/2022 - CSC

DECISÃO MONOCRÁTICA

Tratam os autos de Representação com pedido de Medida Cautelar interposta pela Empresa Clean Serviços Ltda, neste ato representada pela sua sócia - Senhora Natasha Nunes Levinthal -, em desfavor do Centro de Serviços Compartilhados do Estado do Amazonas – CSC/AM e da Secretaria de Estado da Educação e Desporto Escolar - SEDUC, objetivando a apuração de possíveis irregularidades no curso do Pregão Eletrônico n. 448/2022.

O sobredito Pregão Eletrônico n. 448/2022 tem por objeto a contratação, pelo menor preço por lote, de pessoa jurídica especializada para a prestação de serviços de pintura de parede em áreas externas e internas, pisos externos, esquadrias em geral, e em pisos de quadra esportiva, para formação de ata de registro de preços, com fornecimento de equipamentos, além dos materiais e mão de obra, nas escolas estaduais e demais prédios administrativos, depósitos e coordenadorias integrantes a Secretaria do Estado de Educação e Desporto em todo o Estado do Amazonas – SEDUC.

A Excelentíssima Conselheira-Presidente, Dra. Yara Amazônia Lins Rodrigues dos Santos, manifestou-se por meio do Despacho (fls. 706/709), admitindo a presente Representação, ordenando a publicação do Despacho que tomou conhecimento do fato, nos termos do artigo 42-B, §8º, da Lei n. 2.423/96, determinando a ciência ao Representante e decidindo que os autos fossem encaminhados ao Relator para apreciação da medida cautelar.

Os autos foram distribuídos ao Gabinete deste Auditor, Substituto de Conselheiro, na qualidade de Relator da Secretaria de Estado da Educação e Desporto Escolar - SEDUC, Biênio 2022/2023, razão pela qual passo a analisar o pleito cautelar do Representante.





Manaus, 27 de fevereiro de 2024

Edição nº 3259 Pag.20

Acerca do instituto da Representação nesta Corte de Contas, pode-se afirmar que a mesma é um instrumento que visa apuração de possíveis irregularidades ou má gestão na Administração Pública, conforme se depreende da leitura do art. 288, da Resolução n. 04/2002, *in verbis*:

Resolução n. 04/2002

Art. 288. O Tribunal receberá de qualquer pessoa, Órgão ou Entidade, pública ou privada, representação em que se afirme ou se requeira a apuração de ilegalidade ou de má gestão pública.

No primeiro momento em que os autos ingressaram neste Gabinete foi identificada a legitimidade ativa para interposição desta Representação, evidenciando que a Senhora Natasha Nunes Levinthal, por figurar como sócia da empresa Representante, possui total legitimidade para ingressar com a presente Representação. Desta forma, tendo em vista que a inicial já foi aceita pela Presidente desta Egrégia Corte de Contas, entendo que deve ser dado prosseguimento a mesma.

Ultrapassada a breve análise da legitimidade ativa, este Relator prossegue com a análise do feito, iniciando com explanações que evidenciam a possibilidade dos Tribunais de Contas se manifestarem em sede Cautelar. Explico.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre referida competência. O Ministro Celso de Mello, por meio do 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* (...).”

Ao tratar do assunto em sua Decisão, o Ministro Celso de Mello assim afirma:





“O TCU tem legitimidade para expedição de medidas cautelares, a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, bem como garantir a efetividade de suas decisões, consoante entendimento firmado pelo STF.

Em sendo o provimento cautelar medida de urgência, admite-se sua **concessão 'inaudita altera parte'** sem que tal procedimento configure ofensa às garantias do contraditório e ampla defesa, ainda mais quando se verifica que, em verdade, o exercício dos referidos direitos, observado o devido processo legal, será exercido em fase processual seguinte.

(...)

Com efeito, impende reconhecer, desde logo, que assiste, ao Tribunal de Contas, poder geral de cautela. Trata-se de prerrogativa institucional que decorre, por implicitude, das atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas.

Entendo, por isso mesmo, que o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República.

Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a possibilidade de conceder provimentos cautelares vocacionados a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário.”

Assim, como bem colocado pelo Ministro Celso de Mello e já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, o Tribunal de Contas possui competência para analisar e conceder, preenchidos os pressupostos legalmente exigidos, Medida Cautelar.

Ponderando os autos em epígrafe, verifica-se que a empresa Representante alega que participou do Pregão Eletrônico nº 448/2022, cujo objeto era a *“contratação de pessoa jurídica especializada para a prestação de serviços de pintura de paredes em áreas externas”*.

Em síntese, narra que fora declarada inabilitada para os lotes 02 e 03 do Edital, por suposto descumprimento aos subitens 6.4 e 8.8 do Projeto Básico. Na ocasião, teria arrematado o lote 04.

Mais tarde, no entanto, a Representada declarou sua inabilitação quanto ao lote 04, novamente por suposto descumprimento dos mesmos itens.





Manaus, 27 de fevereiro de 2024

Edição nº 3259 Pag.22

Ato contínuo, a empresa UATUMÃ SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO E EVENTOS EIRELI foi declarada habilitada para os lotes 01, 02 e 03, enquanto a empresa GSTEM REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL EIRELI foi declarada habilitada para o lote 04.

A Representante manifestou intenção recursal tempestivamente, apresentado as razões postas constantes nos autos às fls. 122/130, as quais foram apreciadas pela Decisão de fls. 257/273, transcrita *ipsis litteris*:

“Ante o exposto, respeitados os enunciados legais aplicáveis, a melhor doutrina e o princípio básico da Supremacia do Interesse Público, opino pelo **NÃO CONHECIMENTO** aos recursos apresentados pela empresa CLEAN SERVICOS LTDA, protocolados sob o n. 01.01.012102.001537/2023-48, 01.01.012102.001538/2023-92, 01.01.013102.001539/2023-37, 01.01.013102.001809/2023-00, em razão do Princípio da Unirrecorribilidade; **pelo CONHECIMENTO e NÃO PROVIMENTO ao recurso apresentado pela empresa CLEAN SERVICOS LTDA**, protocolado sob o n. 01.01.013102.001536/2023-01”.

Pois bem. Sobre o decisório, alega a Representante ter havido **vício de motivação**, já que a decisão **limitou-se a aprovar o Parecer nº 314/2023-DJUR/CSC** (fls. 257/273) e manter inalterada a decisão do pregoeiro que habilitou as empresas Uatumã Serviços e GSTEM, sem, no entanto, examinar as razões contraditadas de sua inabilitação.

Por sua vez, o Parecer correspondente limita-se a informar que, diante das diligências realizadas com as empresas UATUMÃ SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO E EVENTOS EIRELI e GSTEM REFORMAS E MANUTENÇÃO PREDIAL EIRELI, as habilitações poderiam ser mantidas. **Sobre os argumentos apresentados pela Representante, não houve sequer menção.**

Ou seja, alega que a decisão NEGOU PROVIMENTO às razões recursais que sequer foram apreciadas pela autoridade, em **afrenta ao princípio da motivação do ato administrativo, assim como aos princípios da legalidade e da ampla defesa.**

De acordo com BANDEIRA DE MELLO¹, a **“motivação” integra a formalização do ato, sendo um requisito formalístico dele.** É a exposição dos motivos, a fundamentação na qual são enunciados: *i*) a regra de

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 35ª ed, fl. 327. Ed. JusPodium.





direito habilitante; *ii*) os fatos em que o agente se estribou para decidir e, muitas vezes, obrigatoriamente, *iii*) a enunciação da relação de pertinência lógica entre os fatos ocorridos e o ato praticado. Não basta, pois, em uma imensa variedade de hipóteses, apenas aludir ao dispositivo legal que o agente tomou como base para editar o ato. Na motivação transparece aquilo que o agente apresenta como “causa” do ato administrativo.

Portanto, para ser considerado **válido**, o ato administrativo deve ser expedido em absoluta conformidade com as exigências do sistema normativo. **Vale dizer, o ato administrativo só é válido quando se encontra adequado aos requisitos estabelecidos pela ordem jurídica.**

Além do entendimento doutrinário, é também nesse sentido o posicionamento da jurisprudência, conforme decisão do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. CONCURSO PÚBLICO. PROVA DISCURSIVA. RECURSO ADMINISTRATIVO PARCIALMENTE PROVIDO, SEM A ATRIBUIÇÃO RESPECTIVA DOS PONTOS. NULIDADE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA MOTIVAÇÃO, CONFIANÇA LEGÍTIMA DO ADMINISTRADO E VEDAÇÃO AO COMPORTAMENTO CONTRADITÓRIO.

1. Na forma da jurisprudência desta Corte, “a motivação do ato administrativo deve ser explícita, clara e congruente, vinculando o agir do administrador público e conferindo o atributo de validade ao ato. Viciada a motivação, inválido resultará o ato, por força da teoria dos motivos determinantes. Inteligência do art. 50, § 1.º, da Lei n. 9.784/1999” (RMS 59.024/SC, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe 08/09/2020).

2. Sob esse aspecto, demonstrada a inexistência dos erros apontados no espelho de correção da prova, caberia à Administração não só o provimento do recurso quanto ao ponto, o que foi efetivamente feito, mas também a retirada da marcação dos respectivos erros, com a devida atribuição da pontuação respectiva, sendo certo que a ocorrência de eventual erros em outros pontos da prova não podem servir como justificativa para a não alteração da pontuação impugnada no recurso, sob pena de ofensa aos postulados legais invocados pela recorrente e aos princípios da motivação, da confiança legítima do administrado e da vedação do comportamento contraditório. Precedentes: **AgInt no RMS 62.372/CE**, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 24/09/2020; **EDcl no RMS 48.678/SE**, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 08/03/2017; **AgRg no AREsp 500.567/CE**, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 18/08/2014; **AgInt no REsp 1.472.899/DF**, Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, DJe 01/10/2020.

3. Recurso especial parcialmente provido, para determinar seja atribuída à





Manaus, 27 de fevereiro de 2024

Edição nº 3259 Pag.24

recorrente a pontuação relativa à questão 3 da prova discursiva 3 do concurso em questão, com o consequente reposicionamento e, se for o caso, prosseguimento das demais fases do certame.
(Grifo Nosso)

Nestes termos, assiste razão ao Representante, tendo em vista que sua inabilitação foi mantida por ato administrativo emitido sem respaldo de **motivação explícita, clara e congruente**.

Portanto, avaliando as ponderações aqui realizadas, diante dos indícios de que o CSC/AM se utilizou de justificativas genéricas – sem a devida motivação - que NÃO poderiam ensejar na desclassificação da proposta mais vantajosa para a Administração, entendo que a concessão da medida cautelar consiste em ato necessário no presente caso, uma vez que existe a necessidade de se coibir o exercício de um possível ato ilegal praticado no caso em tela.

Ressaltando, com especial atenção, o fato de que o procedimento licitatório em referência se dá para a celebração de Atas de Registro de Preço, as quais possibilitam a celebração de contratos com diversos Órgãos da Administração, mediante processo de adesão, o que potencializa possível prejuízo ao Erário e **enseja a atuação célere desta Corte de Contas**.

De forma a demonstrar a potencialidade do dano, a Representante alega que cada contrato celebrado possui o potencial de ocasionar prejuízo de, aproximadamente, R\$ 8.923.170,60 (oito milhões, novecentos e vinte e três mil, cento e setenta reais e sessenta centavos) **POR ANO**, diferença entre as propostas que apresentou e daquelas que se sagraram vencedoras do certame.

Considerando os argumentos acima trazidos, resta evidenciada a fumaça do bom direito existente nos fatos trazidos pela Representante, pela constatação de indícios de atos praticados à revelia dos pressupostos de validade do ato administrativo (diante da ausência de motivação), bem como diante do perigo da demora, flagrante pelo potencial expressivo de lesividade acima referenciado, que enseja a atuação urgente desta Corte de Contas.

Assim, determino a **IMEDIATA SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO RELATIVO AO PREGÃO ELETRÔNICO N. 448/2022 – CSC/AM E DOS ATOS DELE DECORRENTES, a fim de evitar, sob qualquer hipótese, que sejam efetivadas contratações excessivamente onerosas à Administração Pública.**





Manaus, 27 de fevereiro de 2024

Edição nº 3259 Pag.25

Ante o exposto, entendo configurada situação de urgência para fundamentar a **concessão de medida cautelar 'inaudita altera parte'**, pois desta forma, não haverá danos irreversíveis.

A concessão de cautelar pelo Tribunal de Contas do Amazonas encontra fundamento no art. 1º, inciso II da Resolução n.º 03/2012-TCE/AM, que ora transcrevo:

Art. 1º. O Tribunal Pleno, a Presidência do Tribunal ou o Relator, 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 decisão de mérito, poderá de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte ou do interessado, entre outras providências:

(...)

II – a suspensão do processo ou procedimento administrativo, inclusive com a vedação da prática de atos;

Ademais, em vista do disposto no artigo 1º, § 2º, da Resolução n.º 03/2012 – TCE/AM, e, analisando os pontos abordados na inicial da presente Representação considero pertinente que seja concedido prazo ao responsável pelo Centro de Serviços Compartilhados - CSC para apresentarem defesa e/ou documentos acerca dos aspectos suscitados no bojo da Representação e desta Decisão Monocrática.

Tal medida cautelar deve ser mantida até que sejam apresentadas justificativas em relação às dúvidas apontadas nestes autos e que esta Corte possa analisar, em cognição ampla, os fatos apresentados nesta Representação.

Ante o exposto, restando preenchidos os requisitos acima mencionados e levando em consideração a relevância e urgência que a Medida Cautelar requer, este Relator, com base nos termos do art. 1º da Resolução nº 03/2012–TCE/AM c/c art. 1º, inciso XX, da Lei nº 2.423/1996, **DECIDE** monocraticamente:

- 1. CONCEDER A MEDIDA CAUTELAR 'INAUDITA ALTERA PARTE' REQUERIDA PELA EMPRESA CLEAN SERVIÇOS LTDA, NO SENTIDO DE DETERMINAR A IMEDIATA SUSPENSÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO RELATIVO AO PREGÃO ELETRÔNICO N. 448/2022 – CSC/AM E DOS ATOS DELE DECORRENTES, a fim de evitar, sob qualquer**





hipótese, que sejam efetivadas contratações excessivamente onerosas à Administração Pública, com fundamento no art. 1º, inciso II, da Resolução n. 03/2012 – TCE/AM, até ulterior manifestação desta Corte de Contas após a análise ampla dos apontamentos indicados na inicial desta Representação **evidenciando os fatos trazidos no bojo destes autos**;

2. **DAR CIÊNCIA** da presente decisão proferida por este Relator ao Colegiado desta Corte, para que haja a apreciação do Tribunal Pleno na primeira sessão subsequente, nos termos disposto no artigo 1º, §1º, da Resolução n. 03/2012 – TCE/AM;
3. **REMETER OS AUTOS** à GTE - Medidas Processuais Urgentes, a fim de adotar as seguintes providências:
 - a) **PUBLICAÇÃO DA PRESENTE DECISÃO** no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal em até 24 (vinte e quatro) horas, em observância a segunda parte do artigo 5º, da Resolução n. 03/2012;
 - b) **Ciência da presente decisão à Empresa Clean Serviços Ltda**, neste ato representada pela sua sócia - Senhora Natasha Nunes Levinthal -, na qualidade de Representante do pleito Cautelar em tela;
 - c) **Ciência da presente decisão aos responsáveis pelo Centro de Serviços Compartilhados do Estado do Amazonas – CSC/AM e pela Secretaria de Estado da Educação e Desporto Escolar - SEDUC**, a fim de que adote as providências necessárias para suspender o procedimento licitatório em tela no *status* em que o mesmo se encontrar, bem como, para que apresente documentos e/ou justificativas, caso entenda necessário complementar a instrução processual para julgamento meritório, de forma a exercitar em sua plenitude o exercício de seu direito de defesa (art. 5º, LV, da CF/88 e art. 1º, §3º, da Resolução n. 03/2012 – TCE/AM);





Manaus, 27 de fevereiro de 2024

Edição nº 3259 Pag.27

- d) Não ocorrendo de forma satisfatória a notificação pessoal dos interessados/responsáveis, que a mesma se proceda pela via editalícia, nos termos estabelecidos no art. 71, III, da Lei n. 2423/96 e art. 97, da Resolução n. 04/02-TCE/AM;
4. Após o cumprimento das determinações acima, **REMETER OS AUTOS À DILCON E AO DOUTO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, diante da documentação e justificativas porventura apresentadas, para a adoção das medidas que entenderem 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, nos termos do artigo 1º, §6º, da Resolução n. 03/2012 – TCE/AM c/c o art. 42-B, §6º, da Lei n. 2.423/96; e,
5. Por fim, **RETORNEM OS AUTOS CONCLUSOS AO RELATOR DO FEITO** para apreciação.

GABINETE DE CONSELHEIRO-SUBSTITUTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 27 de fevereiro de 2024.

MÁRIO JOSÉ DE MORAES COSTA FILHO
Conselheiro Substituto

