



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
RIO GRANDE DO NORTE

Gabinete do Conselheiro-Substituto Antonio Ed Souza Santana

PROCESSO N°: 300291/2024 -TC (Segunda Câmara)

ASSUNTO: Representação

INTERESSADO: SOLL – Serviços, Obras e Locações LTDA.

JURISDICIONADO: Secretaria Municipal de Administração da Prefeitura de Natal/RN - SEMAD

ADVOGADO HABILITADO: Dr. Alexandre Dimitri Moreira de Medeiros, OAB/PE nº 20.305-D.

RELATOR: Antonio Ed Souza Santana

DECISÃO MONOCRÁTICA

1. Trata-se de Representação com pedido de cautelar ofertada por empresa licitante, pessoa jurídica de direito privado, que versa sobre potenciais irregularidades apontadas no âmbito do **Pregão Eletrônico n.º 24.082/2022** (Processo Administrativo n.º 20221299862), conduzido pela Secretaria Municipal de Administração da Prefeitura de Natal/RN - SEMAD.

2. Conforme dispõe o Edital do certame (evento 02, fl. 02), o objeto do Pregão Eletrônico consiste no “Registro de preço visando a eventual contratação de serviços de limpeza, conservação, higienização, asseio diário, a serem executados na Secretaria Municipal de Educação”.

3. No bojo da exordial, a Requerente alega, em apertada síntese, que teria sido inabilitada no processo licitatório em razão de não ter apresentado atestados de capacidade técnica registrado no Conselho Regional de Administração – CRA, conforme exigência constante no Termo de Referência, Anexo I do Edital, Cláusula 7.2.6.1.

4. Nesse aspecto, apontou que na cláusula 9ª do edital, que trata de “Habilitação”, não teria a exigência de registro dos atestados no CRA, conforme item 9.11.

5. Ao final, deprecou que fosse deferida a sustação de qualquer ato administrativo que importasse na contratação ou na execução contratual do objeto do Pregão Eletrônico em debate.

6. Convertidos os autos em Representação, determinei a expedição de notificação prévia à Secretaria Municipal de Administração da Prefeitura Municipal de Natal/RN - SEMAD, na pessoa da sua atual gestora; assim como do Pregoeiro, Sr. Marcos Freire Bezerra, concedendo-se, o prazo de 72 (setenta e duas) horas, para que se manifestassem sobre os fatos, nos termos do art. 120, § 1.º, da LOTCE, c.c o § 1.º do artigo 345, da Resolução nº 09/2012 – RI.

7. Após comunicações processuais, a Secretaria Municipal de Administração da Prefeitura Municipal de Natal/RN - SEMAD, na pessoa do seu responsável, assim como o Pregoeiro, Sr. Marcos Freire Bezerra, apresentaram documentação apensada aos autos sob o n.º 1127/2024-TC (evento 21), dentro do prazo determinado, conforme Certidões da DAE (eventos 22 e 23), motivo pelo qual enviei o processo para análise da Diretoria da Administração Municipal - DAM.

8. Contudo, antes da manifestação do Corpo Técnico acerca da documentação apresentada, sobreveio aos autos documento acostado pelo Representante sob o n.º 301083/2024 (evento 29), apensado ao feito, informando a ocorrência de fatos supervenientes, quais foram:

- i) Contrato emergencial firmado com a empresa CLAREAR, por 06 (seis) meses, no período de 19/02/2024 e 16/08/2024, para o mesmo objeto da licitação controvertida na representação, via termo de dispensa de licitação 003/2024, processo administrativo eletrônico 20231721452, conforme publicação no DOM PMN de 23/02/24;
- ii) Manifestação da Procuradoria do Município, na qual sustenta judicialmente que nada haveria de ilegal na exigência de registro de atestados no CRA; e
- iii) Tutela de urgência concedida pelo TJRN no Agravo de Instrumento n.º 0802538-49.2024.8.20.0000, Des. Rel. Eduardo Pinheiro, 3ª Câmara Cível, em 11/03/24.

9. Após análise da documentação apresentada, a Unidade Instrutiva elaborou Informação (evento 30) sugerindo, ao final, o deferimento da cautelar requerida, no sentido de se proceder com a imediata suspensão do Processo Administrativo n.º 20221299862, relativo ao Pregão Eletrônico n.º 24.082/2023, bem como de eventuais atos de contratação dele decorrentes, até a decisão de mérito.

10. Destaco que conquanto a Representante haja feito referência ao Pregão Eletrônico n.º 24.082/2022, observei, a partir da documentação (documento n.º 1127/2024), analisada em conjunto com as informações constantes do SIAI, além das informações extraídas do portal de compras do Governo Federal, e, na linha apontada pela Unidade Técnica, que, em verdade, tratar-se-ia do mesmo procedimento, ora referenciado como

Pregão Eletrônico de n.º 24.082/2022 e ora como Pregão de n.º 24.082/2023, no âmbito do Processo Administrativo n.º 20221299862-SME, conforme se constata no evento 03, fl. 397; evento 04, fls. 01, 33, 308, 439, todos do documento n.º 1127/2024, apenso aos autos.

11. Assim, a fim de evitar contradições na condução da instrução processual, passei a tratar o certame para todos os fins como Pregão de n.º 24.082/2023.

12. Instado a se manifestar acerca de eventual intervenção cautelar por este Tribunal (evento 34), o Ministério Público de Contas – MPC produziu o parecer n.º 244/2024 – MPC (evento 38), no qual opinou, cautelarmente, que fosse determinada à Secretaria de Administração do Município do Natal/RN a suspensão de todos os atos procedimentais ou decorrentes do Pregão Eletrônico n.º 024.082/2023 (Processo Administrativo n.º 20221299862) até que advenha o futuro julgamento definitivo deste mérito processual, nos termos do art. 71, X, da Constituição da República e do art. 120, *caput*, da Lei Complementar Estadual n.º 464/2012.

13. Opinou também, no mérito, pela citação da Secretária Municipal de Administração do Natal/RN.

14. Ato contínuo, sobreveio petição por parte da empresa Representante, requerendo a juntada de novo documento, bem como a concessão de nova medida cautelar, uma vez que a edilidade, pregoeiro e SEMAD, comunicou em 19/06/24, às 13h06, por e-mail, que a licitação “ESTÁ RETORNANDO À FASE DE HABILITAÇÃO”, no dia 21/06/24, às 10h.

15. **É o que importa relatar. Passo a decidir.**

16. O §3º do art. 120 da Lei Complementar Estadual n.º 464/12¹ permite a concessão de medidas cautelares por decisão monocrática do Relator em casos de comprovada urgência. Essa disposição visa garantir celeridade e efetividade na proteção do patrimônio público e de direitos alheios, especialmente em situações que demandam uma resposta rápida para evitar danos irreparáveis ou a ineficácia da decisão final.

¹ Art. 120. No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares. § 3º Em caso de comprovada urgência, as medidas cautelares poderão ser determinadas por decisão do Relator, devendo ser submetidas à ratificação do Tribunal até a terceira sessão subsequente.

17. Importa acentuar, inicialmente, que, neste momento de cognição sumária, me debruçarei sobre a matéria atinente ao pleito cautelar apresentado pela Representante que consistia na sustação de qualquer ato administrativo que importasse na contratação ou na execução contratual do objeto do Pregão Eletrônico em debate.

18. Com efeito, a efetiva comprovação das irregularidades apontadas e a indicação dos eventuais agentes públicos responsáveis são questões afetas ao mérito, cujo exame será realizado oportunamente, após a conclusão da instrução processual.

19. Dito isso, insta consignar que a concessão de medidas cautelares tem por escopo resguardar a eficácia do processo em curso, garantindo a utilidade da futura decisão, sendo certo que sua tutela será exercida mediante cognição sumária, desde que presentes o *fumus boni iuris* (plausibilidade do direito alegado) e o *periculum in mora* (fundado na gravidade dos fatos e do prejuízo causado, ou que possa vir a ser causado ao interesse público, a direito alheio ou ao erário).

20. Nesse norte, de acordo com o § 2º, art. 120, da Lei Complementar nº 464/2012 c/c o art. 345 do Regimento Interno/TCE, no início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, este Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.

21. O dispositivo processual acima referido encontra-se em sintonia com o disposto no art. 1º, X, da mesma LCE n.º 464/2012, que autoriza expressamente o Tribunal de Contas, inclusive, a suspender cautelarmente a execução de ato ou procedimento diante da iminência de lesão grave e de difícil reparação ao patrimônio público.

22. Na guarda constitucional, o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento no sentido de que, no esteio da Teoria dos Poderes Implícitos, os Tribunais de Contas no Brasil são competentes para apreciação e concessão de medidas cautelares, até mesmo sem a oitiva prévia do responsável, haja vista o Poder Geral de Cautela (CF, art. 71). Vejamos:

EMENTA: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOCTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). CONSEQÜENTE POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS EXPEDIR PROVIMENTOS CAUTELARES, MESMO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE

CONTRÁRIA, DESDE QUE MEDIANTE DECISÃO FUNDAMENTADA. [...] (MS 26547 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 23/05/2007, publicado em DJ 29/05/2007 PP-00033).

23. Por oportuno, ainda, a propósito da Teoria dos Poderes Implícitos, colho excerto do voto do ministro Celso de Mello, extraído do Acórdão proferido no julgamento do Mandado de Segurança nº 24510/DF, como segue:

“(…) a atribuição **de poderes explícitos**, ao Tribunal de Contas, **tais como enunciados** no art. 71 da Lei Fundamental da República, **supõe** que se lhe reconheça, a essa Corte, **ainda que por implicitude**, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção **de medidas cautelares** vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, **permitindo**, assim, **que se neutralizem** situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário.

(…)

É por isso que entendo **revestir-se** de integral legitimidade constitucional a atribuição **de índole cautelar**, que, **reconhecida** com apoio na teoria dos poderes implícitos, **permite**, ao Tribunal de Contas da União, **adotar** as medidas **necessárias** ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, **diretamente**, pela própria Constituição da República.

Não fora assim, e desde que adotada, na espécie, uma indevida perspectiva reducionista, **esvaziar-se-iam**, por completo, as atribuições constitucionais **expressamente** conferidas ao Tribunal de Contas da União.

(…)

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se 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.

(…)

Assentada tal premissa, **que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade**, torna-se essencial reconhecer - especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, **e considerada**, ainda, a doutrina dos poderes implícitos - **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”.

24. Nesse contexto, para o deferimento da medida cautelar alvitrada, é necessária a constatação dos requisitos autorizadores para sua concessão, quais sejam, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, que ora passo a apreciar.

25. Pois bem, observo que o cerne da presente controvérsia gira em torno da possibilidade de se exigir o registro dos atestados de capacidade técnica junto ao Conselho

Regional de Administração – CRA, para fins de comprovação de qualificação técnica, no momento da habilitação, conforme dispõe o item 7.2.6.1., do Termo de Referência anexo ao edital relativo ao Pregão em análise.

26. Dessa forma, para dirimir tal controvérsia, é necessário verificar qual a real natureza das atividades que constituem o serviço a ser contratado.

27. Conforme dispõe o Edital do certame (evento 02, fl. 02), o objeto do Pregão Eletrônico consiste no “Registro de preço visando a eventual contratação de serviços de limpeza, conservação, higienização, asseio diário, a serem executados na Secretaria Municipal de Educação”.

28. É imperioso salientar que a Lei 8.666/1993, no seu artigo 30, inciso I, ao instituir normas para licitação e contratos na administração pública, preocupou-se com a exigência de qualificação técnica, já que a contratação de empresas tecnicamente despreparadas pode prejudicar os serviços prestados e causar sérios prejuízos ao erário público.

29. Porém, em atendimento aos ditames constitucionais e aos princípios da licitação, essas exigências não devem ser ilegais, abusivas, desnecessárias ou desproporcionais ao objeto do contrato. Ao revés, devem ser na exata medida que não prejudique o caráter competitivo do certame. Qualquer previsão que extrapole a real necessidade poderá vir em prejuízo da competitividade e isonomia, além de comprometer a obtenção da proposta mais vantajosa.

30. Nesse diapasão, a efetivação de serviços “de limpeza, conservação, higienização, asseio diário” – os quais, frise-se, compõem o núcleo essencial da contratação objetivada por intermédio do Pregão Eletrônico nº 24.082/2023 em referência – não é privativa de profissionais legalmente habilitados como administradores sob a ótica do art. 2.º da Lei n.º 4.769/19657 e, por conseguinte, descabida a exigência de registro de atestados de capacidade técnica no Conselho Regional de Administração para fins de habilitação técnica no âmbito licitatório.

31. É o entendimento que se colhe dos precedentes a seguir colacionados:

ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. INSCRIÇÃO/REGISTRO. ATIVIDADE BÁSICA. Em se tratando de empresa prestadora de serviços de limpeza e conservação com locação de mão-de-obra, e não de consultoria na área da Administração ou que exerça, sob qualquer forma, atividades de

Administrador, é indevida a exigência de registro junto ao CRA, pois o critério legal para a obrigatoriedade de inscrição perante conselhos profissionais e contratação de profissional com qualificação específica é o da natureza de sua atividade-básica ou dos serviços que presta a terceiros. (TRF-4 - APL: 50099013520224047000, Relator: LUIZ ANTONIO BONAT, Data de Julgamento: 16/12/2022, DÉCIMA SEGUNDA TURMA)

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. EMPRESA DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. OBRIGATORIEDADE DE INSCRIÇÃO NO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO (CRA). INEXISTÊNCIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS.

1. É pacífica a jurisprudência dos tribunais pátrios no sentido de que é a atividade principal da empresa, segundo expresso no contrato social, que define em qual conselho profissional deve ser inscrita, para fins de fiscalização e controle.
2. Empresa voltada para prestação de serviço de limpeza, conservação e outros correlatos presta serviço comum, em cuja atividade-fim não se compreendem os atos privativos do profissional de Administração, não estando obrigada, pois, ao registro no Conselho Regional de Administração (CRA) (grifo nosso).
3. Fixação dos honorários advocatícios no percentual de 10% (dez por cento) sobre o valor da causa, a qual foi atribuído o valor de R\$ 1000,00 (mil reais), em consonância com o disposto no § 4º, do art. 20 do CPC, pelo que devem assim ser mantidos.
4. Apelação e remessa oficial improvidas. (Apelação Cível: AC 0008214-16.2007.4.05.8000 AL 0008214-16.2007.4.05.8000 – TRF 5ª Região).

ADMINISTRATIVO. CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO. EMPRESA QUE EXERCE ATIVIDADE DE LIMPEZA, CONSERVAÇÃO E VIGILÂNCIA PATRIMONIAL. DESNECESSIDADE DE REGISTRO NO CRA. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL NÃO PROVIDAS.

1. A obrigatoriedade do registro de uma empresa em determinado conselho profissional se define em razão da atividade básica que ela exerce ou em relação àquela pela qual presta serviços a terceiros (Lei nº 6.839/80, art. 1º).
2. A empresa que exerce atividade de limpeza, conservação e vigilância patrimonial não está obrigada a registrar-se no CRA, nem está sujeita à fiscalização do referido Conselho, por não exercer atividades peculiares à administração.
3. Apelação e remessa oficial não providas. (Relator(a): Desembargador Federal Rogério Fialho Moreira; Julgamento: 29/10/2009; Órgão Julgador: Primeira Turma; Publicação: Fonte: Diário da Justiça Eletrônico - Data: 19/11/2009 - Página: 313 - Ano: 2009)

32. Ora, se a empresa não estaria sujeita à fiscalização do Conselho Regional de Administração, como seria razoável se exigir que registrasse seus atestados de capacidade técnica no referido Conselho?

33. Vale ressaltar que sequer consta no corpo do edital a exigência de registro dos atestados de capacidade técnica no CRA para a habilitação da empresa, apenas no Termo de Referência.

34. Em sendo assim, no caso concreto, e no esteio dos precedentes colacionados, compreendo que a decisão da CPL que inabilitou a Representante pela ausência de registro dos seus atestados de capacidade técnica no Conselho Regional de Administração – CRA (evento 01) revela-se irregular.

35. Vale realçar que este Relator não desconhece o fato de haver sido judicializada a matéria objeto dos presentes autos, entretanto, não há notícia de decisão judicial transitada em julgado oponível a este Tribunal de Contas até o presente momento.

36. Por conseguinte, nesse juízo de deliberação, analisando os autos, entendo que restou evidenciada a plausibilidade dos fundamentos fático-jurídicos invocados – *fumus boni iuris*, pelos motivos já explanados.

37. Já o *Periculum in mora* resta clarividente diante do aviso da retomada da fase de habilitação do certame, prevista para o dia 21/06/2024, às 10h, conforme comunicação feita, no dia 19/06/2024 às 13h06, por e-mail, por parte da edilidade, pelo pregoeiro e SEMAD (documento nº 301459/2024).

38. Torna-se relevante destacar que no âmbito do controle externo o Relator não está vinculado às sugestões do interessado, da Unidade Técnica, ou às proposições do MPC Especial, mas aos elementos de convicção que instruem os autos, no escopo de alcançar a solução mais efetiva e útil à sociedade para os casos submetidos à jurisdição do Tribunal.

39. Nesse intento, inclusive, pode, o Relator, determinar outras medidas em substituição àquelas pleiteadas pelo Corpo Instrutivo ou por outros agentes envolvidos no processo, mesmo de ofício, desde que não extrapolem os fatos e documentos que instruem os autos, submetidos a seu julgo.

40. Digo isso porque, o pleito cautelar deprecado pela Representante, assim como as sugestões da Unidade Técnica e do MPC apontam para a suspensão do certame em julgo.

41. **Diante do exposto**, em consonância parcial com a Unidade Técnica e com o MPC, discordando desses quanto ao alcance da medida sugerida, **CONCEDO MEDIDA CAUTELAR, ad referendum, para** determinar que o pregoeiro responsável, o Sr. Marcos Freire Bezerra ou quem lhe substituir, proceda à retomada do Pregão Eletrônico n.º 024.082/2023, exatamente na fase de habilitação, abstendo-se de exigir como condição para

habilitação das empresas participantes o registro dos atestados de capacidade técnica no Conselho Regional de Administração, analisando-se a documentação dos participantes do procedimento licitatório, inclusive a da representante - a empresa SOLL – SERVIÇOS, OBRAS E LOCAÇÕES LTDA. (SOLL), **sob pena de aplicação de multa diária, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), nos termos do art. 110, da LOTCE/RN, em caso de descumprimento.**

42. Publique-se, devendo, neste ato, ser intimado desta decisão o **atual gestor da SEMAD/RN, Secretário Municipal de Administração da Prefeitura de Natal/RN; o Pregoeiro responsável, o Sr. Marcos Freire Bezerra ou quem lhe substituir; além da empresa representante SOLL – SERVIÇOS, OBRAS E LOCAÇÕES LTDA.**, pelos meios mais céleres possíveis, ante a urgência que o caso requer, tendo em conta que a retomada do Pregão de n.º 24.082/2023 está prevista para o dia 21/06/2024, as 10h.

43. Cumpra-se.

(documento assinado eletronicamente)
ANTONIO ED SOUZA SANTANA
Conselheiro-Substituto