



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0007/2023-GPGMPC

PROCESSO N.: 00463/2022
SUBCATEGORIA: REPRESENTAÇÃO
REPRESENTANTE: PROVISA VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA-ME
UNIDADE: PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
RESPONSÁVEIS: HILDON DE LIMA CHAVES - PREFEITO; ALEXEY DA CUNHA OLIVEIRA - SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO; GUILHERME MARCEL GAIOTTO JAQUINI - SUPERINTENDENTE MUNICIPAL DE LICITAÇÕES; JANIM DA SILVEIRA MORENO - PREGOEIRO E OUTROS
RELATOR: CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA

Versam os autos acerca de Representação interposta pela empresa Provisa Vigilância e Segurança Ltda-ME, com pedido de tutela inibitória, noticiando supostas irregularidades no certame regido pelo edital do Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH, a fim de contratar o serviço de vigilância ostensiva, segurança física e patrimonial, armada e desarmada, diurna e noturna, para atender as unidades administrativas da Prefeitura de Porto Velho, exceto Semed e Semusa, com o valor estimado em R\$ 27.300.138,60.¹

¹ Conforme edital acostado aos autos sob o ID 1166951.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

A empresa representante argumentou, em síntese, pela existência de restrição à competitividade e direcionamento na licitação, porque o objeto foi dividido em apenas dois lotes (zona urbana, com 176 postos de vigilância e zona rural, com 14 postos), quando deveria ser fracionado em pelo menos cinco lotes, a fim de ampliar a participação de licitantes no certame.

Esclareceu que esse procedimento licitatório havia sido inicialmente instaurado por meio do Pregão Eletrônico n. 076/2021/SML/PVH, cujo edital previa uma contratação organizada em cinco lotes.

Prosseguiu com o registro de que o referido pregão foi posteriormente suspenso, sob a justificativa de que seria realizado um estudo técnico para readequar as condições do edital, culminando com o seu “cancelamento” e a reabertura de um novo, ora em exame, tendo como sua principal modificação, a redução dos lotes de cinco para dois.

A fim de reforçar seu argumento, destacou que a unidade jurisdicionada também realizou o Pregão Eletrônico n. 022/2022/SML/PVH, para contratar o serviço de vigilância a fim de atender a Secretaria Municipal de Educação, o qual foi dividido em seis lotes.

Diante das questões enunciadas, requereu a suspensão do Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH, a par de pugnar, quanto ao mérito, pela procedência da representação, e a conseqüente reabertura do certame após realizadas as modificações suscitadas.

O feito foi, então, remetido à Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE, para análise dos critérios de seletividade, nos termos do art. 5º da Resolução n. 291/2019/TCE-RO, tendo a unidade instrutiva entendido pela necessidade de seleção da matéria para ação de controle, e, no tocante ao pedido de tutela, pela sua concessão, ID 1169385.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Na sequência, foram os autos encaminhados ao relator, Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, o qual, mediante a Decisão Monocrática n. 0029/2022/GCVCCS-TCE/RO, decidiu pelo processamento da exordial como Representação, e, quanto à tutela de urgência vindicada, pelo seu deferimento, *in verbis* (ID 1170132):

[...]

III – Deferir, em juízo prévio, a Tutela Antecipatória, de caráter inibitório, requerida pela Representante, com fundamento no art. 3º-A, caput, da Lei Complementar nº 154/9621 c/c artigos 78-D, I, e 108-A, caput, do Regimento Interno,22 para determinar aos Senhores: Hildon de Lima Chaves (CPF: 476.518.224-04), Prefeito do Município de Porto Velho/RO, Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini (CPF: 010.515.880-14), Superintendente Municipal de Licitações, e Janim da Silveira Moreno (CPF: 881.607.772-72), Pregoeiro, ou a quem lhes vier a substituir, que SUSPENDAM o curso do edital de Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH, até posterior deliberação deste Tribunal de Contas em relação à possível irregularidade decorrente da divisão do objeto do edital de Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH (serviços de vigilância ostensiva, segurança física e patrimonial, armada e desarmada, diurna e noturna), em apenas dois lotes (zona urbana, com 176 postos de vigilância; zona rural, com 14 postos (Processo Administrativo n. 07.04854.2019), o que constitui, a priori, indicativo de restrição à competitividade da licitação, com riscos de direcionamento do certame, em potencial violação aos artigos 3º, §1º, I, e 23, §1º, da Lei n. 8.666/93, devendo comprovar o cumprimento da medida, no prazo de 05 (cinco) dias, contados da publicação desta decisão no Diário Oficial desta Corte, sob pena de multa a teor do art. 55, IV, da Lei Complementar n. 154/96, com gradação prevista no art. 103, § 1º, do Regimento Interno;

IV – Determinar a Notificação dos Senhores Hildon de Lima Chaves (CPF: 476.518.224-04), Prefeito do Município de Porto Velho/RO, Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini (CPF: 010.515.880-14), Superintendente Municipal de Licitações, e Janim da Silveira Moreno (CPF: 881.607.772-72), Pregoeiro, ou de quem lhes vier a substituir, para que – acaso pretendam buscar a reversibilidade da tutela, se manifestem, apresentando as justificativas e os documentos que entendam aptos a sanear a irregularidade, comprovando-se a medida no prazo estipulado na forma do item III;

[...]

Devidamente notificados, os Senhores Janim da Silveira Moreno (Pregoeiro) e Marcel Gaiotto Jaquini (Superintendente Municipal de Licitações),



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

requereram dilação de prazo de 5 dias, cujo pedido foi deferido por meio do Despacho n. 0061/2022-GCVCS (ID 1176200).

Em sede de instrução preliminar, o corpo técnico, em análise às justificativas e documentos apresentados pelos responsáveis,² manifestou-se pela “procedência parcial” da representação e pela revogação da tutela, condicionada ao saneamento das irregularidades, conforme abaixo (ID 1268805):

6. CONCLUSÃO

80. Encerrada a análise da representação oferecida pela empresa Provisa Vigilância e Segurança Ltda – ME, CNPJ n. 26.156.245/0001-04, denunciando possíveis irregularidades em face do Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH (proc. adm. 07.04854.2019), deflagrado pela Superintendência Municipal de Licitações – SML, conclui-se pela existência, em tese, da seguinte irregularidade e responsabilidades:

6.1 De responsabilidade dos senhores Devonildo de Jesus Santana, servidor da SGG, CPF 681.716.922-49; Zenildo Alves Santos de Carvalho, servidor da SGG, CPF 457.314.46253; Lucélia Vieira e Silva da Costa, servidora da SEMAD, CPF 595.183.672-72; Paulo César Bergamin, servidor da SEMAD, CPF 408.241.952-72; Izadora Oliveira Godois, servidora da SEMAD, CPF 026.546.112-05; Roosevelt Alves Ito, servidor da SEMED, CPF 837.021.642-00; Nábila Raiana Magno Pimentel, servidora da SEMED, CPF 893.464.322-68; Edimar Ferreira da Silva, servidor da SEMUSA, CPF 161.953.022-87; Geison Felipe Costa da Silva, servidor da SEMUSA, CPF 007.439.422-30; Janini França Tibes, servidora da SML, CPF 835.035.602-20; Raísa Alcântara Braga, servidora da SGP, CPF 941.645.412-53 (ID 1250640 p. 81-141; e ID 1250642, p. 1-2), pela:

a. Elaboração do Estudo Técnico Preliminar indicando que os serviços de vigilância deveriam ser divididos em apenas 2 lotes – um com 176 postos e outro com 14 postos – de forma aparentemente desproporcional, e sem demonstrar efetivamente que a divisão em maior número de lotes prejudicaria o conjunto ou a economia de escala, restringindo a competitividade da licitação, afrontando, em tese, os art. 3º, § 1º, inc. I e art. 23, § 1º, ambos da lei 8.666/93, bem como a Súmula nº 8/TCE RO.

² Resposta apresentada pelos Senhores Janim da Silveira Moreno (Pregoeiro) e Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini (Superintendente Municipal de Licitações), mediante o Ofício n. 091/SML/2022, Documento n. 01687/22.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

6.2 De responsabilidade dos senhores Paulo César Bergamin, Diretor do Departamento Administrativo, e senhor Alexey da Cunha Oliveira, Secretário Municipal da Administração, pela:

a. Elaboração e aprovação do termo de referência do Edital Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH que definiu que os serviços de vigilância deveriam ser divididos em apenas 2 lotes – um com 176 postos e outro com 14 postos – de forma aparentemente desproporcional, e sem demonstrar efetivamente que a divisão em maior número de lotes prejudicaria o conjunto ou a economia de escala, restringindo a competitividade da licitação, afrontando, em tese, os art. 3º, § 1º, inc. I e art. 23, § 1º, ambos da lei 8.666/93, bem como a Súmula nº 8/TCE RO.

81. No entanto, ao considerar que a própria Administração reconheceu o vício apontado na representação e se comprometeu em promover os devidos ajustes, conclui-se pelo não chamamento em audiência dos agentes públicos envolvidos, e revogação tutela concedida na Decisão Monocrática n. 29/2022/GCVCS-TCE-RO, condicionada à implementação das medidas corretivas propostas pela Secretaria Municipal de Administração do Município de Porto Velho-RO, tendentes a sanear as irregularidades listadas no presente relatório, com a consequente republicação e reabertura dos prazos editalícios inicialmente fixados aos licitantes, na forma do art. 21, § 4º da Lei n. 8.666, de 1993, sob pena de ser declarada a nulidade do mencionado certame, com a subsequente imposição de responsabilização pecuniária aos responsáveis, na forma do art. 55 da LC n. 154, de 1996.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

82. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

- a) Julgar parcialmente procedente a representação ofertada pela empresa Provisa Vigilância e Segurança Ltda – ME, CNPJ n. 26.156.245/0001-04, considerando que a própria Administração reconheceu um dos vícios apontado na representação;
- b) Condicionar a revogação da tutela concedida na Decisão Monocrática n. 29/2022/GCVCS-TCE-RO à implementação e comprovação à esta Corte das medidas corretivas propostas pela Secretaria Municipal de Administração do Município de Porto Velho-RO, tendentes a sanear a irregularidade listada no presente relatório, com a consequente republicação e reabertura dos prazos editalícios inicialmente fixados aos licitantes, na forma do art. 21, § 4º da Lei n. 8.666, de 1993, sob pena de, após o devido contraditório, ser declarada a nulidade do mencionado certame, com a subsequente imposição de responsabilização pecuniária aos responsáveis, na forma do art. 55 da LC n. 154, de 1996;
- c) Dar conhecimento aos interessados da decisão a ser proferida, informando-lhes, ainda que o inteiro teor das peças dos autos e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

manifestações estará disponível no sítio do Tribunal de Contas (www.tce.ro.gov.br) em apreço à sustentabilidade ambiental, nos termos da Recomendação n. 3/2013/GCOR.

Em continuidade, o Conselheiro relator exarou a Decisão Monocrática DM 0156/2022-GCVCS/TCE-RO, revogando a tutela e condicionando a continuidade do certame à adoção de medidas corretivas, a fim de sanar as irregularidades indicadas pela unidade técnica dessa Corte, *in verbis* (ID 1273581):

Diante do exposto, corroborando o entendimento do Corpo Técnico para afastar os efeitos da medida cautelar, de modo a autorizar o Município de Porto Velho/RO a dar continuidade ao curso do certame, condicionado à adoção de medidas corretivas com vistas a sanar as irregularidades aferidas neste feito, com fundamento no 30, §1º, inciso II, todos do Regimento Interno²⁴ desta Corte de Contas prolata-se a seguinte DECISÃO MONOCRÁTICA:

I - Revogar a Tutela Inibitória imposta pela DM 0029/2022/GCVCS-TCE-RO, que determinou aos Senhores: Hildon de Lima Chaves (CPF: 476.518.224-04), Prefeito do Município de Porto Velho/RO, Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini (CPF: 010.515.880-14), Superintendente Municipal de Licitações, e Janim da Silveira Moreno (CPF: 881.607.772-72), Pregoeiro, ou a quem lhes vier a substituir, que suspendessem o curso do edital de Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH, até posterior deliberação deste Tribunal de Contas em relação à possível irregularidade decorrente da divisão do objeto do edital de Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH (serviços de vigilância ostensiva, segurança física e patrimonial, armada e desarmada, diurna e noturna), em apenas dois lotes (zona urbana, com 176 postos de vigilância; zona rural, com 14 postos (Processo Administrativo n. 07.04854.2019), o que constituía, naquele contexto, indicativo de restrição competitividade da licitação, com riscos de direcionamento do certame, em potencial violação aos artigos 3º, §1º, I, e 23, §1º, da Lei n. 8.666/93;

II - Condicionar a continuidade do certame, objeto do Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH, à adoção das medidas corretivas propostas pela Secretaria Municipal de Administração do Município de Porto Velho-RO²⁵, tendentes a sanar as irregularidades listadas pelo Corpo Técnico²⁶ e colocadas nas alíneas abaixo, com a consequente republicação e reabertura dos prazos editalícios inicialmente fixados aos licitantes, na forma do art. 21, § 4º da Lei n. 8.666, de 1993, a saber:

a) Elaboração do Estudo Técnico Preliminar indicando que os serviços de vigilância deveriam ser divididos em apenas 2 lotes – um com 176 postos e outro com 14 postos – de forma aparentemente



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

desproporcional, e sem demonstrar efetivamente que a divisão em maior número de lotes prejudicaria o conjunto ou a economia de escala, restringindo a competitividade da licitação, afrontando, em tese, os art. 3º, § 1º, inc. I e art. 23, § 1º, ambos da lei 8.666/93, bem como a Súmula nº 8/TCE RO; e,

b) Elaboração e aprovação do termo de referência do Edital Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH que definiu que os serviços de vigilância deveriam ser divididos em apenas 2 lotes – um com 176 postos e outro com 14 postos – de forma aparentemente desproporcional, e sem demonstrar efetivamente que a divisão em maior número de lotes prejudicaria o conjunto ou a economia de escala, restringindo a competitividade da licitação, afrontando, em tese, os art. 3º, § 1º, inc. I e art. 23, § 1º, ambos da lei 8.666/93, bem como a Súmula nº 8/TCE RO.

Ato contínuo, em derradeira análise, a unidade técnica registrou que nas razões apresentadas pelos responsáveis foi mencionado que o Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH foi revogado e publicado um novo edital, regido sob o Pregão Eletrônico n. 220/2022/SML/PVH, passando a contratação ser agrupada em quatro lotes.

Dessa maneira, o corpo técnico concluiu, *in litteris* (ID 1311542):

4. CONCLUSÃO

16. Diante de todo o exposto, conclui-se que a representação deve ser conhecida, e, no mérito, ser parcialmente provida, considerando que foi constatada a ocorrência de irregularidade, relativa à restrição no número de lotes, no edital do Pregão Eletrônico nº 023/2022/SML/PVH, o qual, no entanto, foi revogado.

17. Outrossim, a licitação foi reaberta e o novo edital de Pregão Eletrônico nº 220/2022/SML/PVH (ID 1293738), trouxe as adequações necessárias para divisão do objeto em 4 lotes, mitigando, em princípio, as previsões que poderiam ser potencialmente restritivas à competitividade.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

18. Ante todo o exposto, propõe-se ao relator:

a) Conhecer da representação, e, no mérito, julgá-la parcialmente procedente, todavia sem imputação de sanção aos responsáveis



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

considerando que, ao se depararem com a impugnação do edital, os defendentes, prontamente, adotaram medidas para revogação do Pregão Eletrônico nº 023/2022/SML/PVH e abertura do Pregão Eletrônico nº 220/2022/SML/PVH, em cujo edital se observou a correção das falhas, conforme abordado no tópico anterior;

b) Dar conhecimento da decisão aos responsáveis;

c) Arquivar os autos.

Após, por meio do Despacho n. 0252/2022-GCVCS, vieram os autos à esta Procuradoria-Geral de Contas para manifestação.

É o relatório.

Inicialmente, registra-se que o cerne do presente processo consiste na análise de noticiadas irregularidades constantes do Edital de Pregão Eletrônico n. 23/2022/SML/PVH, cujo objeto é a contratação de serviços de vigilância ostensiva, segurança física e patrimonial, armada e desarmada, diurna e noturna, para atender unidades administrativas do Poder Executivo Municipal de Porto Velho, exceto Semed e Semad.

Em síntese, a representante aponta as seguintes irregularidades:

(i) restrição à competitividade e direcionamento em decorrência do agrupamento da licitação em somente dois lotes, um para atender a zona urbana e outro para a zona rural; (ii) item 9.5.1.2, “a”, do edital, por permitir o somatório de atestados que comprovem que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período não inferior a 3 anos.

Pois bem.

De início, destaca-se que o desfazimento da licitação pela Administração Pública no atual estágio processual não isenta, de *per si*, os responsáveis por irregularidades identificadas em fiscalização realizada pela Corte de Contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

No caso em exame, vê-se que foi determinada a suspensão do procedimento, momento em que também foi designado aos gestores prazo para apresentação de justificativas quanto à divisão do objeto em apenas dois lotes, sendo estas formuladas no sentido de que essa opção se deu a fim de permitir uma melhor gestão contratual e dirimir maiores riscos decorrentes de não cumprimento de obrigações contratuais pela empresa contratada, sendo tal decisão assentada em estudo técnico.

A partir disso, foi determinada a revogação da tutela anteriormente concedida.

Após todas as alegações no sentido de justificar a opção pela divisão do objeto em dois lotes, sobreveio informação de que o Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH foi revogado, sendo publicado um novo edital (Pregão Eletrônico n. 220/2022/SML/PVH), cujo objeto foi dividido em quatro lotes.

De toda sorte, foi somente após a instauração do contraditório que a Administração adotou as medidas pertinentes para revogar o referido edital.

Conquanto o entendimento dominante na jurisprudência dessa Corte de Contas tenha se construído, ao longo do tempo, no sentido da inviabilidade de análise do mérito em caso de perda do objeto por anulação ou revogação do certame licitatório, com o conseqüente arquivamento do processo, tem-se verificado, empiricamente, que a medida é ineficiente e inadequada para garantir o direito fundamental ao controle, constitucionalmente assegurado à sociedade e instrumentalizado pelos Tribunais de Contas.³

³ Acerca da caracterização do controle como direito fundamental, assevere Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: “O controle que o cidadão exerce ou pode/deve exercer sobre a Administração Pública está expressamente consagrado e instrumentalizado, cabendo perfunctoriamente destacar: [...] o direito de denunciar aos Tribunais de Contas, garantido nas leis orgânicas das Cortes de todas as unidades federadas. A propósito da assimilação do controle como direito fundamental, cabe lembrar que a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Como em inúmeros outros casos que já passaram pela Corte de Contas, novamente se está diante de um edital de licitação contendo irregularidade, em que, após aperfeiçoado o contraditório, a Administração opta pelo desfazimento do certame, seguido de abertura de uma nova licitação com o saneamento do ponto questionado, *in casu*, a divisão do objeto somente em dois lotes, passando a fracioná-lo em quatro lotes.

Nesse contexto, é de conhecimento notório dessa Corte de Contas a conduta corriqueira adotada pela Administração Pública de proceder à anulação/revogação do certame somente após o empreendimento das necessárias ações de fiscalização, com a custosa movimentação da máquina de controle para apurar os fatos e materializar as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa aos agentes arrolados, os quais, buscando se eximir de possíveis responsabilizações, tomam o atalho do desfazimento dos atos inquinados, em cristalina violação aos princípios reitores da administração pública, com destaque para o da eficiência (artigo 37 da CRFB).

Acerca do referido princípio, aduz Fernanda Marinela:⁴

Este princípio, que ganhou roupagem de princípio constitucional expresso por meio da Emenda Constitucional n. 19/98, embora já existisse implicitamente na Lei Maior, **trata-se de uma condição indispensável para a efetiva proteção do interesse público.**

A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum.

Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, em seu artigo 15, definiu que ‘a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público de sua administração’”. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência.** 2 ed., reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 36.

⁴ **Manual de Direito Administrativo.** 16 ed. rev., atual., e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2022, p. 73.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Ainda sobre o dito princípio, Regis Fernandes de Oliveira assevera com muita propriedade:⁵

O controle da eficiência, agora inserido como um dos princípios administrativos, sujeita a Administração Pública a um controle de qualidade. A saber, não é só gastar os recursos; deve gastá-los bem e de forma apropriada, tendo em vista sempre os interesses públicos inseridos na Constituição. Demais disso, a comprovação não pode ser apenas vista sob o aspecto formal, mas exibir-se em termos de resultados. O princípio da eficiência deve resultar na exata aplicação dos recursos naquilo que é essencial e importante para a população, não apenas em termos de despesa, mas pelo rendimento, pelo atendimento às necessidades sociais.

Trata-se, antes de tudo, de um princípio de gestão da coisa pública, isto é, de demonstração da operatividade e da boa alocação dos recursos, com os resultados exigidos. A Administração Pública deve demonstrar que utilizou bem o recurso e apresentar os resultados exigidos. Para isso, tem que traçar metas de operosidade. [...] (destacou-se).

Por essa razão, constatada a revogação/anulação do certame, mormente na fase processual em que o feito se encontra, depois de apuradas as irregularidades e plenamente exercitadas as garantias do contraditório e da ampla defesa pelos responsáveis, mostra-se imprescindível o exame do mérito por esse Tribunal de Contas, com vistas a evitar possíveis e futuras repetições das irregularidades identificadas, que em muito prejudicam o interesse público primário, para além do próprio caráter pedagógico do julgamento.

Nesse sentido, como visto, é o entendimento do Tribunal de Contas da União:

REPRESENTAÇÕES FORMULADAS EM FACE DE TOMADAS DE PREÇOS COM CLÁUSULAS EDITALÍCIAS QUE CAUSARAM

⁵ **Curso de Direito Financeiro**. 7ª ed., rev., atual., e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 497.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

RESTRICÇÕES INDEVIDAS À COMPETITIVIDADE. PROCESSOS CONSTITUÍDOS EM DISTINTAS REPRESENTAÇÕES VERSANDO SOBRE DOIS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS COM MESMOS VÍCIOS NO ÂMBITO DE UM MESMO MUNICÍPIO. SUSPENSÃO CAUTELAR DE AMBOS OS PROCEDIMENTOS. REUNIÃO DOS PROCESSOS PARA TRATAMENTO EM CONJUNTO. AUDIÊNCIA DO PREFEITO. ANULAÇÃO DOS CERTAMES EFETUADA PELO MUNICÍPIO NO CURSO DO PROCESSO. PERDA DE OBJETO DA CAUTELAR. AUSÊNCIA DE RESPOSTA A AUDIÊNCIA JUSTIFICADA PELOS REPRESENTANTES DO MUNICÍPIO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. CIÊNCIA DAS FALHAS ENCONTRADAS, SEM IMPLICAR SANÇÃO AO GESTOR MUNICIPAL EM FACE DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS NO SENTIDO DA ANULAÇÃO DOS CERTAMES.

[...]

A revogação ou a anulação da licitação, após a instauração e a consumação do contraditório, conduz à perda de objeto da cautelar que determinou a suspensão do certame, mas não da representação em si, tornando necessário o exame de mérito do processo com o objetivo de evitar a repetição de procedimento licitatório com as mesmas irregularidades (Acórdão 1502/2021-Plenário). (Destacou-se).

À vista dessa orientação jurisprudencial, somada ao que se constata, *in casu*, sob a ótica desta Procuradoria-Geral de Contas, impõe-se o exame de mérito da representação, nos termos que seguem.

Retomando à irregularidade em si, a representante comunicou que a realização da licitação em apenas dois lotes - Lote I, para atender a zona urbana, composto por 176 postos e o Lote II, para atender a zona rural, composto por 14 postos -, ocasionaria uma restrição à competitividade e estaria direcionando à contratação para a empresa que já executa o serviço atualmente.

No tocante ao tema, a definição do critério de julgamento por item ou por lote, consoante a Súmula n. 8/2014-TCE-RO, passa pela análise de algumas condições firmadas nessa súmula, sendo elas:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

- a) apresentar justificativa que demonstre a motivação para a utilização do critério de julgamento menor preço por lote;
- b) prever quantidade restrita de itens por lote;
- c) proceder ao agrupamento por lote de itens que guardem homogeneidade entre si, isto é, considerando-se a natureza e características dos itens, possam ser fornecidos por um mesmo fornecedor, concretizando, assim, os princípios da competitividade e igualdade;
- d) estabelecer no instrumento convocatório a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;
- e) proceder à rigorosa, ampla e irrestrita pesquisa de preços de mercado vigente na data da licitação;
- f) prever no edital a desclassificação da proposta se contemplar valor unitário (item) e/ou global (lote) acima do valor de mercado;
- g) contemplar no critério de julgamento previsto no edital além dos valores unitários dos itens, a estimativa de quantidade a ser adquirida por item no prazo de validade do registro;
- h) considerar no julgamento da proposta o resultado mais vantajoso à Administração Pública ao se efetuar a comparação entre “a soma dos preços por item no lote” e a “somatória dos preços dos itens do lote, multiplicado pela estimativa de consumo”; e
- i) fazer menção expressa no Edital de que compete ao pregoeiro diligenciar, se, no curso da licitação, depreender indício de que o levantamento prévio de preços padece de fragilidade, a exemplo da disparidade entre o preço inicialmente previsto e o preço ofertado pelos participantes.

Do exposto, extrai-se que os editais de licitação, como forma de ampliação da competitividade, via de regra, devem parcelar o objeto do certame em itens, sendo admitida a aglutinação em lotes, excepcionalmente, naquelas “situações em que a fragmentação em itens acarretar a perda do conjunto; perda da economia de escala; redundar em prejuízo à celeridade da licitação; ocasionar a excessiva pulverização de contratos ou resultar em contratos de pequena expressão econômica”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Percebe-se que a realização da divisão do objeto está ligada à possibilidade técnica do fracionamento do objeto e a manutenção do ganho em face da economia de escala, sendo estes fatores capazes de revelar a vantajosidade da escolha e a presença do interesse público, cujos pontos devem estar devidamente demonstrados na justificativa apresentada pela Administração.

No caso em exame, embora o objeto seja composto por um único serviço, o de vigilância ostensiva, segurança física e patrimonial, armada, e desarmada diurna e noturna, o número de postos atendidos é extenso, no total de 190 pontos, para zona urbana e rural, cujo fracionamento em apenas dois lotes, ao contrário do alegado pelos responsáveis, é condição passível de restringir a competitividade.

Isso porque, alinhado ao esposado pela súmula acima referida, o reagrupamento em mais lotes permite a participação de mais empresas, observando-se o princípio da ampla competitividade, o que, no dizer do doutrinador Rafael Carvalho Rezende Oliveira: *“quanto maior a competição, maior a chance de encontrar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública...”*.⁶

Somado a isso, ainda que neste caso o objeto contemple um único serviço, é possível perceber que a divisão em lotes se mostra a medida mais adequada em termos de planejamento, execução e controle dos pactos que serão firmados, alinhando-se ao que preconiza o art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/93, norma então vigente ao tempo da licitação.

Nessa linha, convém repisar decisão dessa egrégia Corte quanto ao tema:

Acórdão APL-TC 00211/16, referente ao processo 03508/13:

⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense; Método, 2021, p. 330.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, CONSELHEIRO PAULO CURI NETO, por unanimidade de votos, em:

I – Conhecer da Representação oferecida pelas empresas Paiter, Plena, São Cristóvão e Boas Novas, por preencher os requisitos regimentais de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, em razão das graves irregularidades confirmadas neste certame e abordadas no item a seguir.

II – Considerar ilegal o Edital de Licitação nº 5/2013, na modalidade pregão presencial, deflagrado pelo Município de Cacoal, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de transporte escolar, em razão das seguintes irregularidades:

[..]

c) divisão do objeto (55 ônibus) em tão somente 5 lotes (fls. 39-v e 54), **em desalinho ao princípio da parcelaridade (artigo 23, §1º, da Lei Federal n. 8.666/93);**

[..]

Ainda em sede de justificativas, a Administração alegou que a definição da divisão inicial em apenas dois lotes ocorreu para assegurar a participação de empresas que possuíssem condições técnicas de realizar os serviços em sua integralidade, ao passo que o aumento de lotes prejudicaria as atividades realizadas pelo fiscal do contrato, porque demandaria um número maior de servidores.

Todavia, tal argumento não restou devidamente embasado, razão pela qual não merece acolhida a justificativa da opção de dividir o objeto em tão somente dois lotes, até mesmo por decorrência lógica do que findou estabelecido no edital subsequente (divisão em quatro lotes), o que infirma por completo a tese defensiva.

Como já mencionado, em consulta ao novo edital (Pregão Eletrônico n. 220/2022/SML/PVH), vê-se que os postos foram agrupados em quatro lotes: Grupo I (52 postos), Grupo II (14 postos), Grupo III (62 postos) e Grupo IV (62



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

postos),^{7o} que se demonstrou mais adequado à contratação do serviço objeto do certame e, ao contrário do alegado em sede de justificativa, não restou qualquer prejuízo à participação de empresas que pudessem atender à demanda na forma apresentada.

Tanto que, conforme se extrai da Ata do novel pregão eletrônico, foi ampla a presença de empresas interessadas na licitação, a exemplo do Grupo I, no qual foi registrada a participação de 12 empresas, conforme abaixo:

Histórico

Item: 1 - Grupo 1 - Prestação de serviço de vigilância e segurança - orgânica -24 horas diurnas

Propostas Participaram deste item as empresas abaixo relacionadas, com suas respectivas propostas.
(As propostas com * na frente foram desclassificadas)

CNPJ/CPF	Fornecedor	ME/EPP Equiparada	Declaração ME/EPP	Quantidade	Valor Unit.	Valor Global	Data/Hora Registro
02.050.778/0001-30	COLUMBIA SEGURANCA E VIGILANCIA PATRIMONIAL EIRELI	Não	Não	26	R\$ 142.962,8400	R\$ 3.717.033,8400	22/11/2022 19:09:01
Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: 12(doze) horas Diurnas - ARMADA (escala das 06:00 às 18:00 horas, de segunda-feira a domingo) Porte da empresa: Demais (Diferente de ME/EPP)							
26.156.245/0001-04	PROVISA VIGILANCIA E SEGURANCA LTDA	Não	Não	26	R\$ 150.000,0000	R\$ 3.900.000,0000	21/11/2022 11:49:10
Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: Prestação de serviço de vigilância e segurança armada 12 HORAS DIURNAS (escala das 07:00 às 19:00 horas, de segunda-feira a domingo) Porte da empresa: Demais (Diferente de ME/EPP)							
10.739.606/0001-05	H R VIGILANCIA E SEGURANCA LTDA	Não	Não	26	R\$ 150.131,2800	R\$ 3.903.413,2800	22/11/2022 18:03:45
Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: 12 HORAS DIURNAS (escala das 07:00 às 19:00 horas, de segunda-feira a domingo). - Contratação de pessoa jurídica especializada no ramo de PRESTACAO DE SERVICOS DE VIGILANCIA COTIDIANA, SEGURANCA FISICA E PATRIMONIAL, ARMADA, DIURNA E NOTURNA, para atender às Unidades Administrativas desta Prefeitura de Porto Velho, exceto SEMED e SEMUSA, conforme especificação nos quadros em anexo, por intermédio da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, com o fornecimento de toda a mão de obra, materiais e equipamentos, executada de forma direta e contínua, tendo como premissa o biômio econômico/qualidade, conforme especificações técnicas, unidades e quantidades definidas no Anexo I deste Edital, as quais deverão ser, mutuamente, observadas pelos licitantes quando da elaboração de suas propostas. Porte da empresa: Demais (Diferente de ME/EPP)							
09.228.233/0002-00	ESTACAO VIP VIGILANCIA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA	Não	Não	26	R\$ 150.429,0900	R\$ 3.911.156,3400	22/11/2022 14:04:35
Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: Prestação de serviço de vigilância e segurança Porte da empresa: Demais (Diferente de ME/EPP)							
23.890.653/0001-99	PRIVALVO SERVICOS DE SEGURANCA PATRIMONIAL LTDA	Não	Não	26	R\$ 153.309,9200	R\$ 3.986.057,9200	12/11/2022 13:23:09
Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: Proposta para Prestação de serviço de vigilância e segurança GRUPO/LOTE 01 - ITEM 0 Posto de Vigilância ARMADA - ESCALA DE 12x36 - 12 HORAS DIURNAS (segunda-feira a domingo) Porte da empresa: Demais (Diferente de ME/EPP)							
01.775.654/0006-64	FIEL VIGILANCIA LTDA	Não	Não	26	R\$ 155.462,8800	R\$ 4.042.034,8800	23/11/2022 04:33:55
Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: Posto de Vigilância Armada 12X36 horas diurno de segunda a domingo, envolvendo 2 (dois) vigilantes. Porte da empresa: Demais (Diferente de ME/EPP)							
17.433.496/0002-70	BELEM RIO SEGURANCA LTDA	Não	Não	26	R\$ 155.842,0800	R\$ 4.051.894,0800	22/11/2022 09:45:51

⁷ Informação disponível no Anexo I – Termo de Referência, Locais de Prestação dos serviços de vigilância: Lote I – Secretaria de Assistência Social e Família, Lote II – Zona Rural, Lote III – Demais Secretarias, exceto Semed e Semusa) e, Lote IV (Demais Secretarias, exceto Semed e Semusa).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: Pregão nº 2202022 Descrição: Prestação de serviço de vigilância e segurança Contratação de pessoa jurídica especializada no ramo de PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA COTINUA, SEGURANÇA FÍSICA E PATRIMONIAL, ARMADA, COLUNA E NOTURNA, para atender às Unidades Administrativas desta Prefeitura de Porto Velho, exceto SEMED e SEMUSA.
Porte da empresa: Demais (Diferente de ME/EPP)

10.585.532/0001-91 IMPACTUAL	Não	Não	26	R\$ 155.842,0800	R\$ 4.051.894,0800	22/11/2022
------------------------------	-----	-----	----	------------------	--------------------	------------

VIGILANCIA E SEGURANCA LTDA						18:01:43
Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: Prestação de serviço de vigilância e segurança Porte da empresa: Demais (Diferente de ME/EPP)						
10.760.842/0001-03 IMPERIAL	Sim	Não	26	R\$ 155.842,0800	R\$ 4.051.894,0800	22/11/2022 18:56:37
VIGILANCIA & SEGURANCA PRIVADA LTDA						
Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: O Objeto visa a contratação de empresa especializada na prestação de serviço de vigilância e segurança ARMADA diurna para atender as necessidades da SEMAD, validade da proposta 90(noventa) dias. Porte da empresa: ME/EPP						
07.719.705/0001-02 PROTEÇÃO	Não	Não	26	R\$ 160.392,9600	R\$ 4.170.216,9600	22/11/2022 18:02:22
MAXIMA VIGILANCIA E SEGURANCA LTDA						
Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: Prestação de serviço de vigilância e segurança diurna e armada Porte da empresa: Demais (Diferente de ME/EPP)						
21.361.698/0001-40 G. J. SEG	Sim	Sim	26	R\$ 160.599,0000	R\$ 4.175.574,0000	22/11/2022 22:08:17
VIGILANCIA LTDA						
Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: Prestação de serviço de vigilância e segurança Porte da empresa: ME/EPP						
12.159.225/0001-74 FBX -	Sim	Não	26	R\$ 165.158,1600	R\$ 4.294.112,1600	22/11/2022 09:14:53
SERVICOS DE SEGURANCA LTDA						
Descrição Detalhada do Objeto Ofertado: Prestação de serviço de vigilância e segurança - posto diurno armado 12 x 36. Porte da empresa: ME/EPP						

Porquanto, sem maior esforço se percebe que a superveniente revogação do certame aqui tratado apenas confirmou que a decisão administrativa de dividir a licitação dividindo o objeto em apenas dois lotes não se mostrou adequada, confirmando-se a irregularidade praticada em ofensa ao princípio da competitividade, cuja mudança de norte somente ocorreu após a escorreita análise realizada por essa Corte.

Como outra irregularidade, a representante apontou o item 9.5.1.2, "a", do edital, por permitir o somatório de atestados como forma de comprovar que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período não inferior a 3 anos.

Sobre essa inconformidade, por pertinente, colaciono as percucientes pontuações realizadas pelo corpo técnico, para efeito de considerar o ponto como improcedente, cujo teor roborá este Órgão Ministerial, ID 1268805:

63. Noutro sentido, a alegação de irregularidade referente alínea "a", do item 9.5.1.2. do edital, que admite o somatório de atestados que comprovem que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período não inferior a 3 (três) anos, não merece prosperar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

64. O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia já indicou ser possível a exigência de atestados de capacidade técnica para comprovar que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período mínimo de 3 (três) anos, desde que exista estudos técnicos e prévios que fundamentem a necessidade de tal exigência, *in verbis*.

ACORDAM os Senhores Conselheiros da 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, por unanimidade de votos, em:

I – Conhecer da Representação proposta pela Empresa Provisa Vigilância e Segurança Ltda. – ME, inscrita no CNPJ sob o nº 26.156.245/0001-04, cujo teor noticia possíveis irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico nº 149/2019/SML/PMPV, deflagrado pelo Poder Executivo do Município de Porto Velho visando a contratação de empresa especializada em serviços de vigilância e segurança patrimonial armada e desarmada, diurno e noturno, para suprir às unidades de saúde e administrativas da Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA; por atender aos pressupostos de admissibilidade insculpidos nos artigos 80 e 82-A do Regimento Interno desta Corte de Contas;

II – Julgá-la procedente quanto ao mérito, diante da ilegalidade do item 10.4.1.3 do Edital, que passou a exigir atestados de capacidade técnica capazes de comprovar que o licitante gerencia ou gerenciou serviços de terceirização compatíveis com o objeto licitado por período mínimo de 3 (três) anos, alteração essa que não se fez acompanhar de estudos técnicos e prévios que pudessem fundamentar a mudança de entendimento e justificar inequivocamente a necessidade de tal exigência, o que, em tese, poderia restringir a competitividade do certame, em afronta ao artigo 30, inciso II e § 5º, da Lei Federal nº 8.666/93; contudo, sem pronúncia de nulidade do procedimento licitatório, tendo em vista que eventual anulação do certame ocasionaria maior prejuízo à administração pública e aos usuários do sistema de saúde do Município de Porto Velho, além participarem do certame, o que acabou mitigando os efeitos da irregularidade;

III – Deixar de aplicar multa coercitiva aos responsáveis pela prática da irregularidade, Senhor Marcus Vinícius de Oliveira Costa, Secretário Adjunto Municipal de Saúde (CPF nº 751.989.242-53), e Senhora Adila de Souza Alexandre, Diretora do Departamento Administrativo (CPF nº 822.858.882-87), por elaborarem/assinarem manifestação técnica favorável à alteração do edital de Pregão Eletrônico nº 149/2019/SML/PMPV, em afronta ao artigo 30, inciso II e §5º, da Lei Federal nº 8666/93, levando em consideração, além da recente mudança de entendimento do TCU sobre a matéria, a positividade de previsão



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

expressa da exigência em questão na Instrução Normativa nº 5/2017-MPOG, atualmente em vigor;
(...)

65. De fato, a exigência de estabelecimento de prazo mínimo para a comprovação de capacidade técnica é possível, porém, deve estar devidamente justificada no procedimento licitatório. É esse o entendimento que se depreende do Acórdão n. 2870/2018-Plenário do TCU, senão vejamos:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, nos termos do art. 237, VII, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência à Universidade Federal de Goiás (UFG) de que:

9.2.1. para fins de qualificação técnico-operacional, pode ser exigida comprovação de experiência mínima de três anos, na execução de serviços continuados compatíveis em características e quantidades com o objeto da licitação, executados de forma sucessiva e não contínua, a teor do disposto nos subitens 10.6, “b”, e 10.6.1 do anexo VI da Instrução Normativa 5/2017, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), desde que as circunstâncias específicas da prestação do serviço assim recomendem, o que deve ser objeto de adequada fundamentação, baseada em estudos prévios à licitação e na experiência pretérita do órgão contratante;

66. No presente caso, constatamos que há estudos técnicos e prévios que fundamentem a necessidade de tal exigência, conforme consta no ID 1250640, p. 125-133 (Estudo Técnico Preliminar).

67. Dessa forma, considerando que o atual entendimento é no sentido da possibilidade ser exigida comprovação de experiência mínima de três anos, na execução de serviços continuados, a teor do disposto nos subitens 10.6, “b”, e 10.6.1 do anexo VII-A da Instrução Normativa 5/2017, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e que referida exigência está devidamente fundamentada nos autos, concluímos pela improcedência deste apontamento.

Desse modo, vê-se que confirmada apenas a irregularidade decorrente do reduzido número de lotes em que inicialmente dividido o objeto, o que acabou levando à revogação do certame, ponto em que se observa ter havido uma certa confusão sobre a aplicação do instituto jurídico tecnicamente cabível para o caso de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

desfazimento de atos administrativos pela municipalidade sindicada, a saber: revogação e anulação.

In casu, visando comunicar o desfazimento do certame, o Poder Executivo do Município de Porto Velho exarou Aviso de Revogação, nos seguintes termos:⁸

AVISO DE REVOGAÇÃO
PREGÃO ELETRÔNICO N. 023/2022/SML/PVH

O Superintendente Municipal de Licitações, no uso das atribuições legais que lhe são conferidas pela Lei Complementar Municipal n. 654 de 06.03.2017, publicada no DOM n. 5.405 de 06.03.2017, torna pública para ciência de todos os interessados, a REVOGAÇÃO da fase externa do PREGÃO ELETRÔNICO N. 023/2022/SML/PVH, instaurado no processo n. 07.04854/2019, cujo objeto resumido é a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SEGURANÇA PATRIMONIAL DESARMADA E ARMADA, com uso de arma letal, a serem executados nas dependências das unidades administrativas vinculadas à Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, conforme disposições contidas no Edital de Licitação.

MOTIVAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO LEGAL DO ATO: Os motivos determinantes para a Revogação estão consignados na DM 0156/2022-GCVCS/TCE-RO e Decisão por mim exarada, sendo a presente revogação fundamentada no Princípio da Autotutela e art. 49 da Lei n. 8.666/93.

OUTRAS INFORMAÇÕES: Junto à Superintendência Municipal de Licitações, situada na Av. Carlos Gomes, n. 2776, Bairro São Cristóvão, Porto Velho/RO, em dia úteis, de segunda a sexta-feira, de 8h às 14h (horário local), ou pelos telefones (69) 3901-3639 e (69) 3901-3069, e-mail: pregoes@gmail.com. Os documentos citados neste Aviso estão disponíveis para consulta por quaisquer interessados no Portal da Prefeitura de Porto Velho.

Porto velho, 09 de novembro de 2022

No caso dos autos, constatou-se a ocorrência de violação ao princípio da competitividade, tendo, inclusive, a Administração Pública fundamentado o desfazimento do certame com base na Decisão Monocrática n. 0156/2022-GCVCS, que determinou a revogação da tutela e condicionou o prosseguimento do certame ao saneamento das irregularidades indicadas pela unidade técnica (ID 1273581).⁹

⁸ Informação disponível em <https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/despesas/compras?ano=2022&situacao=&modalidade=Prereg%C3%A3o%20Eletr%C3%B4nico&classificacao=#> Acesso em 17.1.23.

⁹ "I - Revogar a Tutela Inibitória imposta pela DM 0029/2022/GCVCS-TCE-RO, que determinou aos Senhores: Hildon de Lima Chaves (CPF: 476.518.224-04), Prefeito do Município de Porto Velho/RO, Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini (CPF: 010.515.880-14), Superintendente Municipal de Licitações, e Janim da Silveira Moreno (CPF: 881.607.772-72), Pregoeiro, ou a quem lhes vier a substituir, que suspendessem o curso do edital de Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH, até posterior deliberação deste Tribunal de Contas em relação à possível irregularidade decorrente da divisão do objeto do edital de Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH (serviços de vigilância ostensiva, segurança física e patrimonial, armada e desarmada, diurna e noturna), em apenas dois lotes (zona urbana, com 176 postos de vigilância; zona rural, com 14 postos (Processo Administrativo n. 07.04854.2019), o que constituía,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Com efeito, faz-se necessário que a municipalidade fundamente adequadamente suas decisões, abstendo-se de recorrer ao instituto da revogação em vez da anulação, cujos fundamentos são diversos, como sedimentado de longa data no âmbito do direito administrativo.

Com efeito, assim dispõe a clássica Súmula n. 473, do Supremo Tribunal Federal:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Somente com a adequada motivação dos atos do poder público será possível perquirir a obediência, pela Administração Pública, aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição da República).

naquele contexto, indicativo de restrição competitividade da licitação, com riscos de direcionamento do certame, em potencial violação aos artigos 3º, §1º, I, e 23, §1º, da Lei n. 8.666/93;

II - **Condicionar a continuidade do certame**, objeto do Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH, à adoção das medidas corretivas propostas pela Secretaria Municipal de Administração do Município de Porto Velho-RO25, tendentes a sanear as irregularidades listadas pelo Corpo Técnico26 e colacionadas nas alíneas abaixo, **com a consequente republicação e reabertura** dos prazos editalícios inicialmente fixados aos licitantes, na forma do art. 21, § 4º da Lei n. 8.666, de 1993, a saber: a) Elaboração do Estudo Técnico Preliminar indicando que os serviços de vigilância deveriam ser divididos em apenas 2 lotes – um com 176 postos e outro com 14 postos – de forma aparentemente desproporcional, e sem demonstrar efetivamente que a divisão em maior número de lotes prejudicaria o conjunto ou a economia de escala, restringindo a competitividade da licitação, afrontando, em tese, os art. 3º, § 1º, inc. I e art. 23, § 1º, ambos da lei 8.666/93, bem como a Súmula nº 8/TCE RO; e, b) Elaboração e aprovação do termo de referência do Edital Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH que definiu que os serviços de vigilância deveriam ser divididos em apenas 2 lotes – um com 176 postos e outro com 14 postos – de forma aparentemente desproporcional, e sem demonstrar efetivamente que a divisão em maior número de lotes prejudicaria o conjunto ou a economia de escala, restringindo a competitividade da licitação, afrontando, em tese, os art. 3º, § 1º, inc. I e art. 23, § 1º, ambos da lei 8.666/93, bem como a Súmula nº 8/TCE RO.”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Sobre o princípio da motivação dos atos administrativos, Hely Lopes Meirelles, com muita propriedade, assevera:

Pela motivação, o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos de fato) que ensejam o ato e os preceitos jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam sua prática. Claro está que em certos atos administrativos oriundos do poder discricionário a justificação será dispensável, bastando apenas evidenciar a competência para o exercício desse poder e a conformação do ato com o interesse público, que é pressuposto de toda atividade administrativa. **Em outros atos administrativos, porém, que afetam o interesse individual do administrado, a motivação é obrigatória, para o exame de sua legalidade, finalidade e moralidade administrativa. A motivação é ainda obrigatória para assegurar a garantia da ampla defesa e do contraditório prevista no art. 5º, LV, da CF de 1988.** (Destaque nosso).¹⁰

Desse modo, deve a Administração Pública ser advertida a fim de que passe a motivar adequadamente as suas decisões, atentando-se para as especificidades legais, bem como para que não reproduza, em futuros certames, as irregularidades outrora apontadas tanto pela Unidade Técnica, quanto pelo Ministério Público de Contas.

Ante o exposto, pugna este Órgão Ministerial:

I – pelo conhecimento da matéria, por atender aos requisitos de admissibilidade, e, no mérito, seja julgada parcialmente procedente a representação, em razão da comprovação da irregularidade relativa à afronta ao princípio da competitividade, em potencial violação aos artigos 3º, §1º, I, e 23, §1º, da Lei n. 8.666/93, sendo despcienda, todavia, a aplicação de medidas sancionatórias aos responsáveis, tendo em vista o desfazimento do certame pela própria Administração Municipal, ainda que por via juridicamente inadequada;

¹⁰ **Direito Administrativo Brasileiro.** 37ª ed., atual. São Paulo: Malheiros Editores. 2011, p. 103.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

II – pela expedição de alerta aos responsáveis, Senhores Hildon de Lima Chaves (Prefeito), Alexey da Cunha Oliveira (Secretário Municipal de Administração), Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini (Superintendente Municipal de Licitações) e Janim da Silveira Moreno (Pregoeiro), ou a quem vier a substituí-los, para que, doravante, cuidem de motivar adequadamente as decisões de invalidação de atos administrativos – reservando a revogação para as questões de oportunidade e conveniência e a anulação para os casos de ilegalidade, como *in casu* – bem como para que não incorram futuramente nas irregularidades arroladas na Decisão Monocrática n. 0156/2022-GCVCS,¹¹ **sob pena de aplicação da multa prevista no artigo 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996.**

É como opino.

Porto Velho, 30 de janeiro de 2023.

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

¹¹ Acostada aos autos sob o ID 1273581.

Em 30 de Janeiro de 2023



ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS