



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

PROCESSO: 01160/22–TCE/RO.
CATEGORIA: Denúncia e Representação.
SUBCATEGORIA: Representação.
ASSUNTO: Supostas irregularidades no edital de Pregão Eletrônico/SRP n. 54/2022 (Processo n. 966-1/2022), deflagrado pelo Município de São Francisco do Guaporé.
UNIDADE: Município de São Francisco do Guaporé-RO.
INTERESSADO:¹ Neo Consultoria e Administração de Benefícios Eireli (CNPJ: **.165.749/0001-**), representada pelo Senhor João Luís de Castro (CPF: ***.353.808-**).
RESPONSÁVEIS: Alcino Bilac Machado (CPF: ***.759.706-**), Prefeito do Município de São Francisco do Guaporé;
Maikk Negri (CPF: ***.923.552-**), Pregoeiro;
Eduardo Henrique de Oliveira (CPF: ***.739.052-**), Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de São Francisco do Guaporé;
Bruna Hellen Kotarski (CPF: ***.143.252-**), Secretária Geral de Governo e Administração do Município de São Francisco do Guaporé.
ADVOGADO: Rodrigo Ribeiro Marinho, OAB/SP 385.843.
RELATOR: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra.
REVISOR: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza.
SESSÃO: 3ª Sessão Virtual do Pleno, de 13 a 17 de março de 2023.
GRUPO: I
BENEFÍCIOS: Outros benefícios diretos: expectativa de controle / exercício da competência do TCE/RO em resposta à demanda da sociedade.

PEDIDO DE VISTA

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO. DESFAZIMENTO DO ATO ADMINISTRATIVO PELA PRÓPRIA ADMINISTRAÇÃO. MEIO IMPRÓPRIO. NECESSIDADE DE SUPERAÇÃO DA ATUAL JURISPRUDÊNCIA. JULGAMENTO MERITÓRIO. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS PROCESSUAIS. CONHECIMENTO. EXISTÊNCIA DE ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS. “REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. AFASTAMENTO DA SANÇÃO PECUNIÁRIA. EXPEDIÇÃO DE ALERTA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARQUIVAMENTO.

1. Há a necessidade de superar, em sede PRELIMINAR, a atual jurisprudência deste Tribunal de Contas, no que alude à extinção do processo, sem análise de mérito, quando houver o desfazimento do procedimento licitatório, via revogação ou anulação, para o fim de

¹ Art. 9º - Considera-se interessado: [...] IV - nos processos de denúncia, o denunciante; [...] X CANCELAMENTO” DO EDITAL. VIA INADEQUADA - nos demais expedientes, o nome do requerente ou do subscritor do documento de encaminhamento a esta Corte. [...], RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Resolução n. 037/TCE-RO-2006**, com redação dada pela Resolução n. 327/2020/TCE-RO. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/Res-37-2006.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

FIXAR A TESE JURÍDICA de que “a revogação ou a anulação do procedimento licitatório não conduz à perda superveniente do objeto fiscalizado, notadamente quando houver a abertura do contraditório e da ampla defesa, mas tão somente da cautelar concedida, de modo que o mérito da lide de contas pode ser apreciado”, além da necessidade de que a Administração Pública deve, necessariamente, evidenciar as razões de fato e de direito que motivaram a prática do ato administrativo. (Precedentes – *Tribunal de Contas da União (TCU): Acórdão 1502/2021-Plenário; Acórdão 2142/2017-Plenário; Acórdão 743/2014-Plenário*)

2. Preenchidos os pressupostos de admissibilidade há que se conhecer a Representação, com fulcro no preceptivo entabulado no artigo 52-A, inciso VII da Lei Complementar n. 154, 1996 c/c o artigo 82-A, inciso VII do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

3. As irregularidades encontradas nos presentes autos ensejam, no mérito, a procedência da Representação, notadamente aquelas que direcionam pelo desfazimento do certame, bem ainda, a ausência de motivação da decisão da Administração Municipal.

4. Afasta-se a penalidade pecuniária que caberia aos responsáveis, nos termos do art. 28 da LINDB c/c o art. 22 do mesmo diploma legal, uma vez que as irregularidades encontradas são formais, além de inexistir a comprovação de qualquer prejuízo à Administração Pública, aos licitantes e à sociedade em geral, notadamente, pelo fato de a SGCE e de o MPC não terem formulado qualquer pretensão estatal acusatória, aliada à necessidade de superação da jurisprudência deste Tribunal.

5. Procedência. Alerta. Arquivamento.

Tratam estes autos de Representação oriunda de Procedimento Apuratório Preliminar (PAP), instaurado em razão de petição protocolizada pela empresa Neo Consultoria e Administração de Benefícios Eireli, CNPJ: **.165.749/0001-**, subscrita pelo Advogado Rodrigo Ribeiro Marinho, OAB/SP n. 385.843, por meio da qual noticiou possíveis irregularidades no edital de Pregão Eletrônico n. 54/2022 (Processo Administrativo n. 966-1/2022), deflagrado pelo Município de São Francisco do Guaporé-RO para a contratação de serviços de implantação e operação de sistema, informatizado e integrado, de gerenciamento de frota de veículos automotores para manutenção preventiva e corretiva, operada por meio da utilização de sistema via WEB (Documento ID 1208063).

A contratação em voga teve o valor global estimativo em **R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais)**.

Na 1ª Sessão Virtual do Pleno, realizada entre os dias 06 e 10.2.2023 – convergindo com a conclusão da Unidade Técnica e com o opinativo do *Parquet* de Contas – o Conselheiro Relator da presente Representação, Wilber Carlos dos Santos Coimbra, apresentou proposta de decisão para firmar nova tese jurídica no sentido de que – nos casos em que o ato de licitação for anulado/revogado,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

ex officio, isto é, pela própria administração pública – não seja automaticamente decidido pela extinção do feito, sem análise de mérito, com consequente arquivamento frente à perda de objeto, mas sim pela continuidade da apuração das irregularidades, sobretudo, quando já tenham sido ofertadas as garantias do contraditório e da ampla defesa, uma vez que, nestas situações, existe apenas o pericínio da cautelar. Veja-se:

[...] **Ante o exposto**, e pelos fundamentos articulados em linhas precedentes, convirjo com os fundamentos alinhavados pela SGCE (ID 1296860) e pelo MPC (ID n. 1317083) e, por consequência, apresento o seguinte Voto a este Tribunal Pleno, para o fim de:

I – SUPERAR, PRELIMINARMENTE, em virtude de uma necessária releitura do texto constitucional, notadamente em relação aos cânones constitucionais da Eficiência, da Eficácia, da Efetividade e do Princípio do *Accountability*, **firme em abandonar o amadorismo na Administração Pública e, por isso mesmo, estimular a boa prática da profissionalização dos agentes públicos, o atual entendimento jurisprudencial deste Tribunal de Contas**, no que alude à extinção automática do processo, sem análise de mérito e por consectário arquivamento, quando houver o desfazimento do procedimento licitatório, via revogação ou anulação, **para o fim de FIXAR A TESE JURÍDICA de que:**

“O desfazimento do ato administrativo, consistente em revogação ou anulação, ou, ainda, no que se refere ao novel instituto de cancelamento inaugurado pela Nova Lei de Licitações – Lei n. 14.133, de 2021, nos moldes do art. 82, inciso IX dessa lei, quanto ao procedimento licitatório deflagrado, o qual deve, o gestor, necessariamente, evidenciar, com clareza, adequação e objetividade, de forma prévia e tempestiva, as razões de fato e de direito que motivaram a prática de eventual retirada do mundo jurídico do ato administrativo que se entretém com a licitação, o que deve ser externalizado por meio de robusta e imprescindível fundamentação/motivação, ainda assim, não conduz, automaticamente, à perda meritória superveniente do objeto fiscalizado e consequentemente ao arquivamento no âmbito deste Tribunal de Contas, e sim, carrega ao pericínio do objeto cautelar vindicado, em especial, quando já houver instaurada a abertura do contraditório e da ampla defesa, porquanto, potencialmente, poder-se-á facear-se com atos administrativos precedentes que, por si sós, reúnem forças ulcerantes à legislação aplicável à espécie, de modo que o mérito da lide de contas pode ser apreciado, sobretudo porque o desfazimento de atos administrativos não se constitui em salvo-conduto para amparar eventuais impulsos espúrios ideados pelo gestor público auditado, pois a permitir abjeta salvaguarda, evidencia-se obtusa contrariedade aos postulados republicanos e do inarredável dever de prestar contas. Permitindo-se, portanto, pelo processo de filtragem processual, previsto no art. 11 da Lei Complementar n. 154, de 1996, que o Relator dos autos processuais, ao se deparar com a hipótese de desfazimento do procedimento licitatório, antes da abertura do contraditório e da ampla defesa, ou até mesmo após a abertura do referido contraditório e amplitude defensiva, obtempere sobre o binômio utilidade-necessidade e sob os influxos da economia processual, de modo a imprimir, ou não, a continuidade fiscalizatória, nos próprios autos, desde que presentes elementos indiciários mínimos atinentes ao suposto ilícito administrativo, haja vista que o regular exercício da autotutela, por parte da Administração Pública, não pode se convolar em ação de controle pura e simples (controle esquizofrênico da Administração Pública) incidente em todo e qualquer desfazimento de ato administrativo, sem prejuízo de conferir concretude às linhas de defesa de controle das licitações e contratações públicas, com destaque



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

para a atuação qualificada do Tribunal de Contas, via terceira linha tuteladora”.

Considerando-se, para tanto, os precedentes persuasivos oriundos do Tribunal de Contas da União (Acórdãos n. 743/2014-Plenário, n. 1.502/2021-Plenário, n. 2.470/2018-Plenário e n. 2728/2022 – PLENÁRIO, todos de relatoria do Ministro AUGUSTO SHERMAN; Acórdão n. 2.142/2017-Plenário, de relatoria do Ministro AUGUSTO NARDES), mantendo-se a integridade e coerência do sistema jurídico pátrio, na forma da normatividade disciplinada no art. 926 do Código de Processo Civil (CPC) c/c art. 99-A da Lei Complementar n. 154, de 1996, e art. 15 do CPC, no sentido de assegurar segurança jurídica na seara de controle externo, a cargo deste Tribunal, com o olhar firme nas vicissitudes que faceiam as realidades fáticas, jurídicas e jurisprudenciais praticadas em outro órgão coirmão de controle e, destacadamente, promover a concretização dos princípios da eficiência, eficácia e efetividade da atividade administrativa estatal, bem ainda dos preceitos decorrentes dos Princípios da Transparência Pública e do *Accountability*, cintilando, por sua vez, luzes para a profissionalização da Administração Pública, uma vez que a experiência desta Casa de Contas tem revelado que a Administração Pública, por vezes, tem se valido de certames natimortos, cujo desfazimento dá azo a contratações diretas sob o signo da emergencialidade usinada ou ficta, motivo pelo qual tais práticas devem ser fortemente combatidas por este Órgão de Controle Externo, com vistas a precaver o erário de gastos desnecessários e, assim, salvaguardar o interesse público na essência;

II – CONHECER, ainda em fase preliminar, a presente Representação (ID n. 1208063), formulada pela pessoa jurídica de direito privado **NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS EIRELI**, CNPJ n. 25.165.749/0001-10, subscrita pelo Advogado **RODRIGO RIBEIRO MARINHO**, OAB/SP n. 385.843, por meio da qual noticiou possíveis irregularidades no Edital de Pregão Eletrônico n. 54/2022 (Processo Administrativo n. 966-1/2022), deflagrado pela Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé-RO, uma vez que preenchidos restaram os pressupostos processuais intrínsecos e extrínsecos aplicáveis à espécie versada, na forma do preceptivo entabulado no art. 113, §1º da Lei n. 8.666, de 1993, e art. 52-A, inciso VII da LC n. 154, 1996, c/c art. 82-A, inciso VII do RI-TCE/RO, para, **NO MÉRITO**, considerá-la **PROCEDENTE**, haja vista a confirmação das irregularidades noticiadas na Peça de Ingresso (ID n. 1208063) e no Parecer n. 149/2022-GPETV (ID n. 1218078), a saber:

II.1 – ausência de publicação do Edital de Pregão Eletrônico n. 54/2022 no Portal da Transparência daquele Poder Executivo, em afronta ao disposto no art. 6º, I da Lei Federal n. 12.527, de 2011, e aos arts. 48, §1º, II e 48-A, I da Lei Complementar Federal n. 101, de 2000 (LRF);

II.2 – previsão, quanto à admissão de taxa de administração negativa, tanto no edital quanto no termo de referência (ID n. 1207905), de cláusula que necessitaria de justificativas por parte do Município de São Francisco do Guaporé-RO, em desalinho com o que preceitua o art. 170, IV da CF/1988, o art. 3º, *caput*, o art. 40, XVI, e o art. 110, todos da Lei Federal n. 8.666/93, bem como com os precedentes deste Tribunal Especializado (Processos n. 2.068/2020-TCER, n. 1.703/2022-TCER, n. 663/2022-TCER);

II.3 – inexistência de regras claras sobre a dinâmica da execução, liquidação e pagamento ao fornecedor pelos serviços prestados, o que denota afronta ao art. 40, XVI c/c o art. 110, ambos da Lei Federal n. 8.666, de 1993, haja vista a previsão de regramentos dúbios para pagamento ao fornecedor;

II.4 – existência de cláusula restritiva de competitividade, uma vez que foi proibida, injustificadamente, no competitivo, a participação de pessoas jurídicas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

organizadas em consórcios, em desatenção à jurisprudência do TCU e ao art. 3º, *caput*, da Lei Federal n. 8.666, de 1993;

II.5 – presença de cláusula restritiva de competitividade, ao se excluir do prélio pessoas jurídicas que não possuem “sistema próprio de gestão e operação”, em ultraje ao art. 3º, *caput*, da Lei Federal n. 8.666, de 1993, o que pode gerar dupla interpretação;

II.6 – inexistência de orçamento detalhado em planilhas que constem a composição de todos os custos unitários, em violação ao art. 7º, § 1º, II c/c art. 8º, *caput*, ambos da Lei Federal n. 8.666, de 1993.

III – REVOGAR os efeitos jurídicos irradiados na Tutela Provisória de Urgência exarada na Decisão Monocrática n. 0097/2022-GCWCS (ID n. 1219569), de minha lavra, uma vez que os seus pressupostos fáticos não mais subsistem, diante da perda superveniente do objeto vindicado na tutela, decorrente da revogação do Pregão Eletrônico n. 54/2022 – Processo Administrativo n. 966-1/2022, pela Administração Pública municipal;

IV – DEIXAR DE SANCIONAR os responsáveis, nos termos do art. 28 da LINDB c/c o art. 22 do mesmo diploma legal, pela utilização de instituto indevido (“cancelamento”) no desfazimento do certame de que se cuida, bem ainda, pela ausência de motivação de sua decisão, porquanto, *in casu*, tais falhas, nestes autos, como visto, qualificam-se como irregularidades formais, não se tendo notícia de que a indisponibilidade dos bens da vida à população se deu pelo retardamento premeditado ou presidido impulsos espúrios do gestor, inexistindo a comprovação de qualquer prejuízo à Administração Pública, aos licitantes e à sociedade em geral, bem ainda pelo fato de a SGCE e de o MPC, no ponto, não terem formulado qualquer pretensão estatal acusatória e sancionatória, aliada à necessidade de superação da jurisprudência deste Tribunal, no que se refere aos efeitos jurídicos decorrentes do desfazimento do certame licitatório quando já iniciado o processo de controle externo, consoante tese jurídica fixada no item I deste *decisum*, o que impõe, excepcionalmente, o não sancionamento dos cidadãos auditados nos presentes autos;

V – ALERTAR aos responsáveis, Senhores **ALCINO BILAC MACHADO**, CPF n. ***.759.706-**, Prefeito do Município de São Francisco do Guaporé-RO, **MAIKK NEGRI**, CPF n. ***.923.552-**, Pregoeiro, **EDUARDO HENRIQUE DE OLIVEIRA**, CPF n. ***.739.052-**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de São Francisco do Guaporé – RO, e **BRUNA HELLEN KOTARSKI**, CPF n. ***.143.252-**, Secretária-Geral de Governo e Administração do Município de São Francisco do Guaporé – RO, ou quem os vier a substituir na forma da lei, que, doravante, motivem, de forma clara, adequada, objetiva, robustamente fundamentada/motivada, as suas decisões, a par dos princípios republicanos e do *accountability*, notadamente aquelas atinentes à invalidação de atos administrativos – reservada a revogação para as questões de oportunidade e conveniência e a anulação para os casos de ilegalidade, conforme se vê no caso em questão, bem como para que não incorram nas irregularidades arroladas na Decisão Monocrática n. 0097/2022-GCWCS (ID n. 1219569), sob pena de aplicação da multa prevista no artigo 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996, especialmente em relação aos seguintes apontamentos:

V.a) seja disponibilizado o futuro edital de licitação no Portal da Transparência do Município de São Francisco do Guaporé/RO, na forma do art. 6º, I, da Lei Federal n. 12.527, de 2011, c/c arts. 48, §1º, II e 48-A, I, da Lei Complementar Federal n. 101, de 2000 (LRF);

V.b) sejam advertidos os responsáveis, no sentido de que a adoção do critério de julgamento “menor taxa de administração”, em certame cujo objeto seja gerenciamento de frota, encontra-se ultrapassado, devendo ser substituído por outro que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

garanta a vantajosidade da disputa, uma vez que os itens que efetivamente compõem os custos relativos à manutenção dos veículos, preços de peças e mão de obra não são contemplados, dando margem à ocorrência de valores ocultos ou preços desproporcionais, a título de compensação (seria razoável associar, por exemplo e como já apontado, a menor taxa de administração à oferta de maior desconto sobre produto consumível como critério de julgamento na hipótese);

V.c) no que diz respeito à previsão/permissão de taxa de administração negativa, se os responsáveis entenderem por bem manter a regra de que “será vedado transpor tais valores aos credenciados, não prejudicando assim o objetivo da licitação, qual seja, a seleção da proposta mais vantajosa”, deverão apresentar a justificativa para tanto;

V.d) sejam fixados critérios precisos e objetivos para pagamento do fornecedor, na forma do art. 40, XVI, c/c art. 110, ambos da Lei Federal n. 8.666, de 1993;

V.e) seja justificada a proibição da participação de consórcios no certame, com fulcro no art. 3º, *caput*, da Lei Federal n. 8.666, de 1993;

V.f) detalhe/justifique em minúcias as exigências relativas ao sistema informatizado que será utilizado para controle da manutenção da frota (de sistema próprio ou de terceiro); e

V.g) seja elaborado o orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, conforme preleciona o art. 7º, §1º, II, c/c art. 8º, *caput*, ambos da Lei Federal n. 8.666, de 1993.

VI – INTIMEM-SE do inteiro teor desta Decisão os interessados abaixo consignados:

a) a representante **NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS EIRELI**, CNPJ n. 25.165.749/0001-10, representada pelo Senhor **JOÃO LUÍS DE CASTRO**, CPF n. ***.353.808-**, e pelo seu advogado, **RODRIGO RIBEIRO MARINHO**, OAB/SP n. 385.843, via DOeTCE-RO;

b) os responsáveis, Senhores **ALCINO BILAC MACHADO**, CPF n. ***.759.706-**, Prefeito do Município de São Francisco do Guaporé-RO, **MAIKK NEGRI**, CPF n. ***.923.552-**, Pregoeiro, **EDUARDO HENRIQUE DE OLIVEIRA**, CPF n. ***.739.052-**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de São Francisco do Guaporé – RO, e **BRUNA HELLEN KOTARSKI**, CPF n. ***.143.252-**, Secretária-Geral de Governo e Administração do Município de São Francisco do Guaporé – RO, via DOeTCE-RO;

c) o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, na forma do art. 30, § 10 do RI-TCE/RO;

VII - Uma vez fixada a presente tese, **DÊ-SE CIÊNCIA** da integralidade deste *decisum* à **Secretaria-Geral de Controle Externo**, ao **Ministério Público de Contas** e aos **Gabinetes dos Conselheiros Titulares e Substitutos** que integram este colendo Tribunal, para fins de imprimir uniformidade decisória e consequente efetividade à segurança jurídica nas decisões que promanam deste Órgão Superior de Controle Externo, por força do sistema de precedentes que emprestam vida eficaz à legislação correlata, notadamente quanto à obediência à tese jurídica ora fixada no item I;

VIII – AUTORIZAR, desde logo, que as notificações sejam realizadas por meio eletrônico, nos moldes em que dispõe a Resolução n. 303/2019/TCE-RO, e em caso de insucesso da comunicação do ato processual pela via digital, sejam elas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

procedidas na forma pessoal, consoante moldura normativa consignada no artigo 44 da sobredita Resolução;

IX - ARQUIVEM-SE OS AUTOS, após a adoção das medidas de estilo, bem como a certificação do trânsito em julgado;

X - JUNTE-SE;

XI - PUBLIQUE-SE, na forma regimental;

XII - CUMPRA-SE.

AO DEPARTAMENTO DO PLENO para que adote as medidas consecutórias, tendentes ao cumprimento desta Decisão. Para tanto, expeça-se o necessário. (Sic.).

Nesse ínterim, em virtude das fundamentações apresentadas pelo nobre Conselheiro Relator que suportam a proposta de decisão ofertada nesta Representação, para aprofundar o exame da matéria, utilizando-se das prerrogativas insertas no art. 147² do Regimento Interno desta Corte de Contas, requereu-se vista do processo em epígrafe.³

Encaminhados os autos a este Revisor, manifesta-se conforme a seguir delineado.

Pois bem, quanto ao assunto, o art. 49 da Lei n. 8.666/1993⁴ dispõe que a autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogá-lo por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta; e, ainda, que deve anulá-lo, em caso de ilegalidade.

Nessa linha, o art. 71 da Lei n. 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)⁵ disciplina as formas de encerramento da licitação, destacando que a autoridade superior poderá revogar o ato por motivo de conveniência e oportunidade, desde que o motivo determinante para tanto seja resultante de fato superveniente devidamente comprovado; ou, proceder à anulação dele, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável.

² **Art. 147.** Qualquer Conselheiro poderá pedir vista do processo, passando a funcionar como Revisor, sendo facultado ao Representante do Ministério Público fazer o mesmo pedido na fase de discussão. § 1º O processo será encaminhado pela Secretaria das Sessões, no mesmo dia, a quem houver requerido vista, sendo o processo devolvido até a segunda Sessão seguinte, para reinclusão em pauta da Sessão imediata, obedecido o disposto no § 1º ou no § 9º do art. 170 deste Regimento. [...]. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Regimento Interno**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/reginterno-5-1996.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2023.

³ Conforme Certidão Técnica, Documento ID 1351068.

⁴ Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado. BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 16 fev. 2023.

⁵ Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá: [...] II - revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade; III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável; [...] § 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado. (Sem grifos no original). BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.** *Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm>. Acesso em: 16 fev. 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

A Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (STF)⁶ consolidou o entendimento de que a Administração Pública 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.

Diante da legislação e da jurisprudência referenciadas, compete considerar que, quando da revogação/anulação de atos desta natureza, até pouco tempo, a jurisprudência deste Tribunal de Contas, de fato, direcionava pela extinção do feito, sem análise de mérito, com consequente arquivamento dos autos frente à perda de objeto, inclusive por meio de Decisão Monocrática. Veja-se:

DM 0165/2022-GCVCS-TCE-RO, Processo n. 00509/22-

TCE/RO

ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO DE CANDEIAS DO JAMARI. REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES, COM RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE E DIRECIONAMENTO, DO PREGÃO ELETRÔNICO 01/2022/PM CJ/CPL, DEFLAGRADO PARA REGISTRO DE PREÇO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM GESTÃO DE FROTAS PARA ABASTECIMENTO, MANUTENÇÃO E AQUISIÇÃO DE PEÇAS. TUTELA INIBITÓRIA. SUSPENSÃO DO EDITAL PELA ADMINISTRAÇÃO. CONTRADITÓRIO. REVOGAÇÃO DO CERTAME. PERDA DE OBJETO. DECISÃO TERMINATIVA. **ARQUIVAMENTO.**

DM 0166/2022-GCVCS/TCE-RO, Processo n. 00128/22-

TCE/RO

ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO DE NOVA MAMORÉ/RO. REPRESENTAÇÃO. ATO. LICITAÇÃO. POSSÍVEL IRREGULARIDADE, COM RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE, DECORRENTE DA EXIGÊNCIA DE PESSOA, COM TÍTULO DE DOUTOR, NO QUADRO DE SÓCIOS DAS LICITANTES, EM VIOLAÇÃO AO ART. 3º, §1º, I, DA LEI N. 8.666/93. PEDIDO DE TUTELA. DM 0006/2022/GCVCS-TCE-RO. DEFERIMENTO DE TUTELA. MANUTENÇÃO DA TUTELA. DM 0099/2022/GCVCS. TUTELA ANTECIPATÓRIA INIBITÓRIA. REVOGAÇÃO DO PROCEDIMENTO (EDITAL DE CONCORRÊNCIA N. 003/PMNM/2021). **PERDA DO OBJETO.** ARQUIVAMENTO. (Sem grifos nos originais).

Nos últimos anos, no entanto, o Tribunal de Contas da União (TCU) acabou por consolidar o entendimento de que a revogação/anulação da licitação, após a instauração e a consumação do contraditório, conduz à perda de objeto, tão somente, em relação à análise da cautelar sobre o ato (edital de licitação), mas **NÃO** da Representação em si, tornando necessário o exame de mérito do processo – como foi o caso, objeto deste pedido de vista – com o objetivo de evitar a repetição de procedimento licitatório com as mesmas irregularidades. Extratos:

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

⁶ 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. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Súmula 473**. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1602>>. Acesso em: 17 fev. 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

mérito do processo com o objetivo de evitar a repetição de procedimento licitatório com as mesmas irregularidades verificadas.⁷

A revogação 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 verificadas.⁸

A revogação 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 verificadas.⁹

Tendo em conta o exposto, ainda que revogado/anulado o ato licitatório, o TCU entendeu como necessário o exame de mérito da Representação.

Voltado ao âmbito deste Tribunal, na linha do entendimento em voga, o Ministério Público de Contas (MPC), na senda do Parecer n. 0250/2022-GPGMPC, proferido nos autos em apreço; e, ainda, do Parecer n. 0007/2023-GPGMPC, lançado nos autos do Processo n. 00463/22/TCE-RO, defendeu a mudança de entendimento, com a seguinte motivação/fundamentação:

Parecer n. 0250/2022-GPGMPC

[...] 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). [...].

[...] 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, a presente demanda não comporta mero arquivamento por perda superveniente do objeto, mostrando-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 [...]. (Sem grifos no original).

Com efeito, o modelo de julgamento com base em precedentes é necessário, a fim de se afastar a ideia de que, a cada nova decisão, o entendimento possa ser alterado, como se não houvesse um histórico sobre a interpretação do Direito invocado e aplicado ao ordenamento jurídico. Em síntese, é preciso haver segurança jurídica.

⁷ BRASIL. Contas, o Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 1502/2021-Plenário**. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 17 fev. 2023.

⁸ BRASIL. Contas, o Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 2142/2017-Plenário**. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 17 fev. 2023.

⁹ BRASIL. Contas, o Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 743/2014-Plenário**. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 17 fev. 2023.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

Entretanto – em que pese a jurisprudência deste Tribunal de Contas, até então, direcionar pela extinção de feitos desta natureza, sem análise de mérito, com consequente arquivamento dos autos frente à perda de objeto decorrente da revogação/anulação do ato – nada impede que o julgador (embasado na evolução jurisprudencial) apresente elementos interpretativos convincentes capazes de alterar o posicionamento adotado, originalmente, de modo a conferir novo entendimento.

Inclusive, no âmbito desta Corte de Contas, é absolutamente normal a evolução de entendimento sobre determinadas matérias – a exemplo do que ocorreu nas discussões sobre prescrição – sem que isso represente uma censura ou um demérito aos posicionamentos anteriores.

Portanto, considerando estas últimas premissas, as previsões legais e o entendimento do TCU em relação à matéria; e, ainda, as recentes e percutientes análises do MPC sobre o assunto, decide-se acompanhar o voto do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, no presente caso, levando-se em conta a aplicação justa do Direito, bem como o fortalecimento da ação de controle.

É que, realmente, a experiência prática no exame de casos semelhantes demonstra que a revogação/anulação de atos de licitação por parte de jurisdicionados desta Corte de Contas, por vezes, é utilizada como subterfúgio à ação do controle externo, transparecendo interesses escusos em desmobilizar à fiscalização. Nesse contexto, é comum existirem erros grosseiros na edição dos atos licitatórios e anexos, incidentes de maneira repetitiva; e, o novel entendimento, constante da proposta de decisão do Relator, tende a contribuir para uma maior eficiência na ação do controle externo, inibindo manobras espúrias.

Por último, ressalve-se remanescerem situações nas quais, no entender deste Relator, é possível propor, de pronto, o arquivamento de feitos desta natureza – a juízo monocrático do julgador e com ciência ao MPC – substancialmente quando a anulação/revogação do edital ocorrer, tão somente, na constância de indícios de ilegalidades não comprovados, no curso da instrução; ou, nos casos em que haja motivação adequada da decisão de cancelamento do ato por parte do agente público responsável. Em verdade, esta é a interpretação que deve ser dada ao último parágrafo da nova tese apresentada no item I da proposta de decisão do Relator, ao expressar a necessidade de filtragem processual, obtemperando-se o binômio utilidade/necessidade, sob os influxos da economia processual, de modo a imprimir, ou não, a continuidade da ação fiscalizatória. Recorte:

“[...] Permitindo-se, portanto, pelo processo de **filtragem processual**, previsto no art. 11 da Lei Complementar n. 154, de 1996, que o Relator dos autos processuais, ao se deparar com a hipótese de desfazimento do procedimento licitatório, antes da abertura do contraditório e da ampla defesa, ou até mesmo após a abertura do referido contraditório e amplitude defensiva, **obtempere sobre o binômio utilidade-necessidade e sob os influxos da economia processual, de modo a imprimir, ou não, a continuidade fiscalizatória**, nos próprios autos, desde que presentes elementos indiciários mínimos atinentes ao suposto ilícito administrativo, haja vista que o regular exercício da autotutela, por parte da Administração Pública, não pode se convolar em ação de controle pura e simples (controle esquizofrênico da Administração Pública) incidente em todo e qualquer desfazimento de ato administrativo, sem prejuízo de conferir concretude às linhas de defesa de controle das licitações e contratações públicas, com destaque para a atuação qualificada do Tribunal de Contas, via terceira linha tuteladora”. (Sublinhamos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Gabinete Conselheiro Valdivino Crispim de Souza

Posto isso, na qualidade de Revisor, com a ressalva em questão, acompanha-se a proposta de decisão apresentada pelo Conselheiro Relator, nos exatos termos do voto exarado na 1ª Sessão Plenária, realizada entre os dias 06 e 10 de fevereiro de 2023.

É como VOTO!

Sala das sessões, 17 de março de 2023.

(assinado eletronicamente)
VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
Conselheiro Revisor