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

PROCESSO:	00463/22/TCE-RO [e].
CATEGORIA:	Denúncia e Representação.
SUBCATEGORIA:	Representação.
INTERESSADA:[1]	Provisa Vigilância e Segurança Ltda. ME (CNPJ: **.156.245/0001-**), Representante.
ASSUNTO:	Representação sobre possíveis irregularidades nas regras do edital de Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH, tendo como objeto a contratação dos serviços de vigilância ostensiva, segurança física e patrimonial, armada e desarmada, diurna e noturna (Processo Administrativo n. 07.04854.2019)
UNIDADE:	Município de Porto Velho/RO.
RESPONSÁVEIS:	Hildon de Lima Chaves (CPF: ***.518.224-**), Prefeito do Município de Porto Velho/RO; Alexey da Cunha Oliveira (CPF: ***.531.342-**), Secretário Municipal da SEMAD; Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini (CPF: ***.515.880-**), Superintendente Municipal de Licitações; Janim da Silveira Moreno (CPF: ***.607.772-**), Pregoeiro; Paulo César Bergamin (CPF: ***.241.952-**), Diretor do Departamento Administrativo da SEMAD; Devonildo de Jesus Santana (CPF: ***.716.922-**), Servidor da Secretaria Geral de Governo -SGG, Zenildo Alves Santos de Carvalho (CPF: ***.314.462-**), Servidor da SGG; Lucélia Vieira e Silva da Costa (CPF: ***.183.672-**), Servidora da SEMAD Izadora Oliveira Godois (CPF: ***.546.112-**), Servidora da SEMAD; Roosevelt Alves Ito (CPF: ***.021.642-**), Servidor da SEMED; Nábila Raiana Magno Pimentel (CPF: ***.464.322-**), Servidora da SEMED; Edimar Ferreira da Silva (CPF: ***.953.022-**), Servidor da SEMUSA; Geison Felipe Costa da Silva (CPF: ***.439.422-**), Servidor da SEMUSA; Janini França Tibes (CPF: ***.035.602-**), Servidora da SML; Raísa Alcântara Braga Papafanurakis (CPF: ***.645.412-**), Servidora da SGP.
ADVOGADO:	Uéliton Felipe Azevedo de Oliveira, OAB/RO 5176.[2]
RELATOR:	Conselheiro Valdivino Crispim de Souza.

[1] Art. 9º - Considera-se interessado: [...] IV - nos processos de denúncia, o denunciante; [...] X - 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: 27 fev. 2023.

[2] Procuração, Documento ID 1166768.

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

SESSÃO: 5ª Sessão Virtual do Pleno, de 10 a 14 de abril de 2023.
GRUPO: I
BENEFÍOS: Exercício da competência do TCE/RO em resposta à demanda da sociedade – Direto – Quantitativo – Outros Benefícios Diretos.

REPRESENTAÇÃO. ATO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS LEGAIS. CONHECIMENTO. DIVISÃO DO OBJETO (SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA OSTENSIVA), EM APENAS 2 (DOIS) LOTES. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 3º, §1º, I, E 23, §1º, DA LEI N. 8.666/93. REVOGAÇÃO DO ATO. NECESSIDADE DO EXAME DE MÉRITO DA REPRESENTAÇÃO.

1. A Representação deve ser conhecida, quando atendidos os pressupostos de admissibilidade do art. 52-A, VII, da Lei Complementar n. 154/96 e dos artigos 80 e 82-A, VII, do Regimento Interno c/c art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/93.

2. A revogação de ato licitatório, após a instauração e a consumação do contraditório diante de vício – decorrente da divisão do objeto em apenas 2 (dois) lotes, com restrição à competitividade, em violação aos artigos 3º, § 1º, I, e 23, § 1º, da lei n. 8.666/93 e à Súmula n. 8/TCE RO – não conduz à perda de objeto da Representação em si, tornando necessário o exame de mérito do processo, a teor do art. 99-A da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 487, I, do Código de Processo Civil, com o objetivo de evitar a repetição de licitação com a mesma irregularidade (Precedentes – Tribunal de Contas da União: *Acórdão 1502/2021-Plenário; Acórdão 2142/2017-Plenário; Acórdão 743/2014-Plenário*).

3. Procedência Parcial. Alerta. Arquivamento.

Cuidam estes autos de Representação, com Pedido de Tutela de Urgência, formulada pela Pessoa Jurídica **Provisa Vigilância e Segurança Ltda. ME** (CNPJ: 26.156.245/0001-04), por meio do advogado constituído,[3] sobre possíveis irregularidades na divisão do objeto do edital de Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH – serviços de vigilância ostensiva – em apenas 2 (dois) lotes (zona urbana, com 176 postos de vigilância; zona rural, com 14 postos), com restrição à competitividade; e, ainda, por permitir a soma de atestados para efeitos de qualificação técnica (Processo Administrativo n.07.04854.2019).[4]

[3] Uéliton Felipe Azevedo de Oliveira, OAB/RO 5176, Documento ID 1166767.
[4] Objeto completo: "1.1. 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, nas Escolas Municipais, incluindo zona urbana, zona rural e ribeirinhas, e nos anexos vinculados a SEMED como Bibliotecas, centros municipais de arte e cultura

O valor estimado da contratação foi de **R$27.300.138,60 (vinte e sete milhões trezentos mil cento e trinta e oito reais e sessenta centavos)**.[5]

Segundo a Representante, as mencionadas impropriedades indicam restrição à competitividade e direcionamento da licitação. Nesse contexto, formulou os seguintes pedidos:

> [...] 4. DOS PEDIDOS
>
> Ante o exposto, requer-se:
>
> **a) a concessão, monocraticamente, *inaudita altera parte*, de tutela provisória de urgência para suspender *side die* (sem fixar uma data futura) o procedimento licitatório** até o saneamento da irregularidade apontada, nos termos do art. 3-A, da LC n. º 154/1996; e
>
> **b) ao final, que seja** julgada procedente a representação para reconhecer que a redivisão dos lotes em apenas dois, com um deles com mais de 90% dos postos objeto da licitação, restringe a competitividade do certame **e, consequentemente, que seja determinada a retificação/alteração do Anexo I do Edital do Pregão Eletrônico nº 023/2022/SML/PVH, a fim de se reestabelecer a divisão em 05 (cinco) lotes, conforme orginalmente previsto para a presente licitação (Edital do PREGÃO ELETRÔNICO Nº 076/2021/SML/PVH), sob pena de violação da competitividade e, consequentemente, dos princípios da Administração Pública, consoante as razões expostas acima. (Sem grifos no original).**

Em seguida, considerando que estes autos se iniciaram em Procedimento Apuratório Preliminar (PAP), após o exame da Unidade Técnica (Documento ID 1169385) quanto à relevância, ao risco, à oportunidade e à materialidade (Resolução n. 291/2019); e, aferidos os requisitos de seletividade, os autos vieram a este Relator para análise do feito.

Nesse caminho, na forma da DM 0029/2022-GCVCS-TCE/RO, de 14.3.2022 (Documento ID 1170132), houve o processamento e o conhecimento do PAP como Representação, uma vez que preenchidos os pressupostos de admissibilidade, segundo o disposto no art. 52-A, VII, da Lei Complementar n. 154/96, nos artigos 80 e art. 82-A, VII, do Regimento Interno c/c art. 113, §1º, da Lei n. 8.666/93.

Naquele momento processual, na senda do exame presente na citada decisão, em juízo perfunctório, deferiu-se a tutela antecipatória requerida pela Representante, para determinar aos responsáveis que **suspendessem** o curso do edital de Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH até posterior deliberação deste Tribunal de Contas, substancialmente diante da irregularidade pela divisão do objeto em apenas 2 (dois) lotes, em potencial violação aos artigos 3º, §1º, I, e 23, §1º, da Lei n. 8.666/93, frente à restrição da competitividade, com riscos de direcionamento da licitação.

---

escolar e Centro de Formação dos Profissionais da Educação e Conselho de Educação da SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO – SEMED, conforme disposições deste Edital e seus anexos". Edital de Pregão Eletrônico n. 022/2022/SML/PVH". (Documento ID 1166770).

[5] PORTO VELHO. Portal da Transparência. **Pregão eletrônico n. 023/2022-SML/PVH**. Disponível em: <https://transparencia.portovelho.ro.gov.br/despesas/compras?ano=2022&situacao=&modalidade=Preg%C3%A3o%20Eletr%C3%B4nico&classificacao=#>. Acesso em: 18 fev. 2023.

Na sequência, após oficiados os responsáveis,[6] juntou-se aos autos o Oficio n. 084/SML/2022, de 22.3.2022 (Documento ID 1173498), subscrito pelos Senhores Janim da Silveira Moreno, Pregoeiro, e Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini, Superintendente Municipal de Licitações, informando a suspensão do curso do Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH, em atendimento ao item III da DM 0029/2022/GCVCS-TCE/RO, conforme extrato publicado no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia, de 16.3.2022 (Documento ID 1173499). Na oportunidade, a Administração também requereu a dilação de prazo, por 5 (cinco) dias, para encaminhamento dos documentos visando ao saneamento das irregularidades, o que foi concedido mediante o Despacho n. 0061/2022-GCVCS (Documento ID 1176200).

Nesse intercurso, no dia 26.5.2022, o Sindicato das Empresas de Segurança Privada do Estado de Rondônia (SINDESP), CNPJ: **.628.150/0001-**, na pessoa de seu presidente, Francisco de Assis Bezerra, protocolizou pedido de habilitação no feito como terceiro interessado e apresentou contestação aos pontos da Representação (Documentos IDs 1201363 e 1201364), alegando suposta fuga à realidade fática e jurídica da categoria. No entanto, por meio do Despacho n. 0113/2022-GCVCS/TCE-RO, de 26.5.2022 (Documento ID 1206110), indeferiu-se o requerimento em questão, com a juntada dos documentos a este feito, apenas como elemento informacional.

Em seguida, os responsáveis apresentaram justificativas e documentos visando sanear as irregularidades.[7]

Continuamente, no relatório de exame das defesas, de 30.9.2022 (Documento ID 1268805), o Corpo Instrutivo indicou que esta Corte de Contas[8] e o Tribunal de Contas da União (TCU) já se posicionaram pela possibilidade de ser exigido atestados técnicos, no período de até 3 (três) anos, para comprovar que a licitante gerencia ou gerenciou serviços de igual natureza àqueles licitados, desde que fundamentado. Nesse sentido, afastou a impropriedade relativa à exigência de atestados para efeitos de qualificação técnica. E, no mais, concluiu pela parcial procedência desta Representação, pois considerou subsistir, tão somente, a irregularidade pela divisão do certame em 2 (dois) lotes. Ainda assim, propôs condicionar a revogação da tutela à implementação e comprovação das medidas corretivas propostas pela Secretaria Municipal de Administração do Município de Porto Velho/RO (SEMAD) visando justificar a medida.

Diante deste cenário, corroborando as proposições da Unidade Instrutiva, segundo o teor da DM 00156/2022-GCVCS/TCE-RO, de 7.10.2022 (Documento ID 1273581), decidiu-se revogar a tutela inibitória imposta pela DM 0029/2022-GCVCS-TCE/RO, autorizando a continuidade do certame, desde que implementadas as medidas corretivas propostas pela SEMAD – dentre elas: elaborar estudo técnico e termo de referência comprovando a adequação em dividir o objeto em apenas 2 (dois) lotes – no mais, emitiu-se determinação para a comprovação do saneamento das impropriedades. Veja-se:

> **DM 0156/2022-GCVCS/TCE-RO**
>
> [...] **I - Revogar** a Tutela Inibitória imposta pela DM 0029/2022/GCVCS-TCE-RO, que determinou aos Senhores: **Hildon de Lima Chaves**, Prefeito do Município de Porto Velho/RO, **Guilherme Marcel**

[6] Documentos IDs 1170222 a 1171119.
[7] Documentos IDs 1178672 e 1178673; 1182296 e 1182297
[8] Acórdão AC2-TC 00009/21, Processo n. 00810/20-TCE/RO.

Gaiotto Jaquini, Superintendente Municipal de Licitações, e **Janim da Silveira Moreno**, 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 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;

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-RO, tendentes a **sanear as irregularidades listadas pelo Corpo Técnico** 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.

III – Determinar a Notificação dos Senhores **Hildon de Lima Chaves**, Prefeito do Município de Porto Velho/RO, **Alexey da Cunha Oliveira**, Secretário Municipal da Administração, **Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini**, Superintendente Municipal de Licitações, e **Janim da Silveira Moreno**, Pregoeiro, ou a quem lhes vier a substituir, para que no prazo de **15 (quinze) dias**, contados na forma do art. 97, §1º, do RI/TCE-RO, comprovem o saneamento das irregularidades dispostas nas alíneas "a" e "b" do item II desta Decisão, com a consequente republicação e reabertura dos prazos editalícios inicialmente fixados aos licitantes, sob pena de ser declarada a nulidade do mencionado certame;

IV – Alertar Senhores: **Hildon de Lima Chaves**, Prefeito do Município de Porto Velho/RO, **Alexey da Cunha Oliveira**, Secretário Municipal da Administração**, Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini**, Superintendente Municipal de Licitações, e **Janim da Silveira Moreno**, Pregoeiro, ou a quem lhes vier a substituir, de que a continuidade do certame, sem correção das irregularidades listadas nas alíneas "a" e "b", item II desta decisão, acarretará na declaração de nulidade do mencionado certame, com a subsequente imposição de responsabilização pecuniária aos responsáveis;

V - Intimar do teor desta Decisão o Ministério Público de Contas (MPC), nos termos do art. 30, § 10, do Regimento Interno desta Corte de Contas;

VI - Intimar do teor desta decisão, com a publicação no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas – D.O.e-TCE/RO, os Senhores **Hildon de Lima Chaves**, Prefeito do Município de Porto Velho/RO, **Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini**, Superintendente Municipal de Licitações, **Alexey da Cunha Oliveira**, Secretário Municipal da Administração, **Paulo César Bergamin**, Diretor do Departamento Administrativo, **Janim da Silveira Moreno**, Pregoeiro, **Devonildo de Jesus Santana**, servidor da Secretaria Geral de Governo -SGG,; **Zenildo Alves Santos de Carvalho,** servidor da SGG; **Lucélia Vieira e Silva da Costa,** servidora da SEMAD; **Paulo César Bergamin**, servidor da SEMAD; **Izadora Oliveira Godois**, servidora da SEMAD; **Roosevelt Alves Ito**, servidor da SEMED; **Nábila Raiana Magno Pimentel**, servidora da SEMED; **Edimar Ferreira da Silva**, servidor da SEMUSA; **Geison Felipe Costa da Silva**, servidor da SEMUSA; **Janini França Tibes**, servidora da SML; **Raísa Alcântara Braga**, servidora da SGP e, por fim a Eempresa **Provisa Vigilância e Segurança Ltda. ME**, na pessoa de seu advogado, Dr. Uéliton Felipe Azevedo de Oliveira, OAB/RO 5176, informando-os da disponibilidade do inteiro no sítio: www.tcero.tc.br, menu: consulta processual, link PCe, apondo-se o número deste processo e o código eletrônico gerado pelo sistema;

VII - Determinar ao **Departamento do Pleno** que, por meio de seu cartório, **dê ciência** aos responsáveis citados nos itens I, com cópias do relatório de inspeção (ID 1268805) e desta decisão, bem como que acompanhe o prazo fixado no item III adotando-se, ainda, as seguintes medidas:

a) alertar os jurisdicionados de que o não atendimento à determinação deste/ Relator poderá sujeitá-los à penalidade disposta no artigo 55, inciso IV, da Lei Complementar n.154/96;

b) autorizar a citação editalícia, em caso de não localização das partes, nos termos do art. 30-C do RI/TCE-RO;

VIII - Ao término do prazo estipulado item III desta decisão, apresentadas ou não as manifestações e/ou justificativas requeridas, encaminhem-se os autos à **Secretaria Geral de Controle Externo (SGCE)** para que, por meio da Diretoria competente, dê continuidade à análise, retornando-se os autos conclusos a esta Relatoria, autorizando, de pronto, a realização de qualquer diligência que se fizer necessária desde o exame inicial até o deslinde final do processo, com fundamento no art. 11 da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 247, § 1º, do RI/TCE-RO;

XI - Publique-se esta decisão. [...].

Em atenção aos termos da decisão supra, apresentaram justificativas e documentos de defesa aos autos os (as) Senhores (as): Alexey da Cunha Oliveira, Secretário Municipal de Administração (Documentos IDs 1283534 a 1283536); Janim da Silveira Moreno, Pregoeiro, e Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini, Superintendente Municipal de Licitações, os quais informaram que houve a REVOGAÇÃO do Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH, conforme aviso publicado no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia, n. 3345, de 10.11.2022, com a deflagração do Pregão Eletrônico n. 220/2022/SML/PVH escoimado dos vícios (Documentos IDs 1293736 a 1293740).

Efetuado o exame das razões de justificativa e dos documentos correspondentes, no relatório instrutivo juntado ao PCe em 12.12.2022 (Documento ID 1311542), o Corpo Técnico concluiu que a presente Representação deve ser conhecida; e, no mérito, parcialmente provida, seguindo-se do arquivamento destes autos.

É que, segundo a Unidade Instrutiva, embora revogado o Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH, existiu a irregularidade pela divisão do certame em apenas 2 (dois) lotes, com restrição à competitividade, ainda que saneada pelos responsáveis, ao tempo da deflagração do novo Pregão Eletrônico n. 220/2022/SML/PVH. Veja-se:

> [...] **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 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.
>
> [...]. (Alguns grifos no original).

Ao seu turno, o Ministério Público de Contas (MPC), na senda do Parecer n. 0007/2023-GPGMPC, de 30.1.2023 (Documento ID 1344973), da lavra do d. Procurador Geral, Adilson Moreira de Medeiros, corroborou a proposição técnica opinando pelo conhecimento; e, no mérito, pela procedência parcial desta Representação, seguindo-se do arquivamento dos autos, após a emissão de alerta aos envolvidos quanto à necessidade de motivação das decisões que invalidam atos administrativos, tais como a revogação de licitação. Extrato:

> **Parecer n. 0007/2023-GPGMPC**
>
> [...] 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 despicienda, 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;
>
> 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, **sob pena de aplicação da multa prevista no artigo 55, II, da Lei Complementar n. 154/1996**.
>
> É como opino. [...]. (Alguns grifos no original).

Nesses termos, os autos vieram conclusos para Decisão.

Pois bem, o ato representado neste processo (edital de Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH) foi REVOGADO, conforme informado pelos responsáveis, com a devida publicação do aviso no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Rondônia, n. 3345, de 10.11.2022,[9] recorte:

> **SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE LICITAÇÕES - SML/SEMAD**
> **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
>
> ***GUILHERME MARCEL GAITTO JAQUINI***
> Superintendente Municipal de Licitações – SML
>
> **Publicado por:**
> Fernanda Santos Julio
> **Código Identificador:**DB49BF40

Diante da revogação de atos desta natureza, até então, a jurisprudência deste Tribunal de Contas direcionava pelo arquivamento dos autos, considerada a perda de objeto, inclusive nas últimas decisões terminativas originárias desta Relatoria. Veja-se:

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

[9] Documento ID 1293737.

> ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO DE CANDEIAS DO JAMARI. REPRESENTAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES, COM RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE E DIRECIONAMENTO, DO PREGÃO ELETRÔNICO 01/2022/PMCJ/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, §1 º, 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 ANTECIPÁTORIA INIBITÓRIA. **REVOGAÇÃO DO PROCEDIMENTO** (EDITAL DE CONCORRÊNCIA N. 003/PMNM/2021). **PERDA DO OBJETO**. ARQUIVAMENTO. (Sem grifos nos originais).

A revogação, conforme a doutrina pátria, "é o ato administrativo discricionário pelo qual a Administração extingue um ato válido, por razões de **oportunidade e conveniência**" (DI PIETRO, 2022).[10]

O art. 49 da Lei n. 8.666/1993[11] dispõe que 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.

Nessa linha, o art. 71 da Lei n. 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos)[12] 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.

---

[10] Pietro, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Disponível em: Minha Biblioteca, (35th edição). Grupo GEN, 2022. p. 280.

[11] 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: 01 mar. 2023.

[12] 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; [...] § 2º O motivo determinante para a revogação do processo licitatório deverá ser resultante de fato superveniente devidamente comprovado. 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: 01 mar. 2023.

A Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (STF)[13] consolidou o entendimento de que a Administração Pública poderá revogar atos desta natureza, por motivo de **conveniência ou oportunidade**, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Em leitura ao extrato que subsidiou o ato de revogação do edital de Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH, anteriormente transcrito, depreende-se que os motivos que levaram ao encerramento da licitação foram os fatos narrados na DM 00156/2022-GCVCS/TCE-RO e o princípio da autotutela.

Ocorre que as condicionantes para a continuidade da licitação em voga, disciplinadas no item II, "a" e "b", da DM 00156/2022-GCVCS/TCE-RO, revelam a necessidade do saneamento da ilegalidade pela divisão do objeto do certame em apenas 2 (dois) lotes, com restrição à competitividade, em afronta ao art. 3º, § 1º, I, e art. 23, § 1º, da Lei n. 8.666/93.[14]

Logo, afere-se que o encerramento do edital de Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH não decorreu do juízo de conveniência ou oportunidade do Senhor Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini, Superintendente Municipal de Licitações, mas sim de ilegalidade no ato licitatório, o que deveria ter motivado a anulação do feito, na senda do disposto na doutrina, na legislação e na jurisprudência referenciadas.

Nessa ótica, como bem salientou o *Parquet* de Contas, entende-se que a permanência da irregularidade em questão sustenta a procedência parcial dos fatos narrados na presente Representação, NÃO sendo o caso de arquivamento deste feito, por perda de objeto, pois já aperfeiçoado o contraditório, no curso da instrução destes autos. Senão, vejamos:

> **Parecer n. 0007/2023-GPGMPC**
>
> [...]. 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 divido em quatro lotes.

---

[13] 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: 01 mar. 2023.

[14] Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. [...] §1º É vedado aos agentes públicos: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo [...], [...] Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: [...] § 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala. 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: 01 mar. 2023.

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 consequente 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.

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). [...].

[...] 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 RESTRIÇÕES 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:

> 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".

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...".

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:**
>
> 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 n° 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, §1°, 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 postos), o 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 [...]. (Alguns grifos no original).

Com efeito, de pronto, corroboram-se os fundamentos delineados pelo *Parquet* de Contas, de modo a adotá-los como razões de decidir neste feito, utilizando da técnica da motivação e/ou fundamentação per *relationem ou aliunde*, para considerar que houve a ilegalidade, com restrição à competitividade, quando da divisão do objeto do edital de Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH em apenas 2 (dois) lotes.

Ainda, em relação à impropriedade remanescente, ratificam-se os fundamentos lançados na DM 0029/2022-GCVCS-TCE/RO, de 14.3.2022 (Documento ID 1170132) e na DM 00156/2022-GCVCS/TCE-RO, de 7.10.2022 (fls. 638, ID 1273581), nos pontos que indicam ter ocorrido a irregularidade decorrente da divisão do objeto do edital de Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH em apenas 2 (dois) lotes, com restrição à competitividade, em violação aos artigos 3º, § 1º, I, e 23, § 1º, ambos da lei 8.666/93, bem como à Súmula n. 8/TCE RO.

Noutro ponto, confirma-se o afastamento da impropriedade relativa à exigência de atestados para efeitos de qualificação técnica, na linha dos fundamentos da Unidade Técnica (parágrafos 63 a 67 do relatório instrutivo, ID 1268805) e do MPC (Parecer n. 0007/2023-GPGMPC, fls. 695/698, ID 1344973), haja vista que se pode requerer a comprovação de experiência mínima de 3 (três) anos na execução de serviços continuados compatíveis em características e quantidades com o objeto da licitação, executados de forma sucessiva e não contínua, conforme decidiu o TCU, no Acórdão 2870/2018 – Plenário.[15]

[15] "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 de 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; [...]".

Assim, assiste razão ao MPC em considerar procedente a presente Representação, na parte que indicou a irregularidade em voga, tendo em conta que o ato de encerramento da licitação somente foi publicado após a fiscalização desta Corte de Contas, com a concessão das garantias do contraditório e da ampla defesa. E, em verdade, na maior parte dos casos, a revogação e/ou anulação de licitações, realmente, acaba sendo adotada como escape à ação fiscalizatória consagrada constitucionalmente aos Tribunais de Contas.

Nesse particular, o Tribunal de Contas da União (TCU) consolidou o entendimento de que a revogação 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, 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 mérito do processo com o objetivo de evitar a repetição de procedimento licitatório com as mesmas irregularidades verificadas.[16]
>
> 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.[17]
>
> 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.[18]

Relativamente à matéria em voga, inclusive, houve discussão para formulação de tese, no Processo n. 01160/22-TCE/RO,[19] com a seguinte redação:

> "O desfazimento do ato administrativo, consistente em revogação ou anulação, ou, ainda, no que se refere ao novel instituto de cancelamento inaugurado pela Nova Leide 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

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão 2870/2018 – Plenário**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo>. Acesso em: 02 mar. 2023.

[16] 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: 02 mar. 2023.

[17] 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: 02 mar. 2023.

[18] 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: 02 mar. 2023.

[19] **Obs.** Objeto de pedido de vista desta Relatoria, na 1º Sessão Virtual do Pleno, de 06 a 10.2.2023.

> fiscalizado e consequentemente ao arquivamento no âmbito deste Tribunal de Contas, e sim, carreia ao perecimento 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, reúnam 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 para a atuação qualificada do Tribunal de Contas, via terceira linha tuteladora".

Tendo em conta o exposto, ainda que "revogado" o procedimento licitatório, faz-se necessário o exame de mérito da Representação que, no presente caso, revelou-se parcialmente procedente.

No mais, seguindo a proposição do *Parquet* de Contas, compete alertar os gestores para que motivem e fundamentem adequadamente suas decisões de encerramento dos atos licitatórios – reservando a revogação relativamente às questões de oportunidade e conveniência; e, a anulação, aos casos de ilegalidade, como *in casu*. E, ainda, para que evitem incorrer na irregularidade descrita nas Decisões Monocráticas nº.s 0029/2022 e 0156/2022-GCVCS, sob pena de multa a teor do art. 55, II e IV, da Lei Complementar n. 154/96.

Por fim, corroborando os entendimentos do Corpo Técnico (fls. 674, ID 1311542) e do MPC (fls. 694/695, ID 1344973), decide-se NÃO propor a cominação de multa aos responsáveis em face da ilegalidade detectada no Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH, uma vez que eles lançaram o novo edital de Pregão Eletrônico n. 220/2022/SML/PVH escoimado do vício, ou seja, com a divisão do objeto em 4 (quatro) lotes, o que propiciou o aumento de competitividade, conforme bem narrado pelos referidos órgãos de instrução.

Diante do exposto, considera-se parcialmente procedente a Representação em apreço, seguindo-se do arquivamento do feito, com fulcro no art. 99-A da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 487, I, do Código de Processo Civil.[20]

[20] Art. 99-A. Aplica-se, subsidiariamente, o Código de Processo Civil aos procedimentos do Tribunal de Contas do Estado. (Incluído pela Lei Complementar nº. 799/14)". RONDÔNIA. **Lei Complementar Estadual nº. 154/96**. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2023. [...] Art. 487. **Haverá resolução de mérito** quando o juiz: I - acolher ou rejeitar o pedido formulado na ação ou na reconvenção; [...]. (Sem grifos no original). BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**

Posto isso, convergindo com a conclusão do Corpo Técnico e com o opinativo ministerial, apresenta-se a este egrégio Plenário, nos termos do art. 121, I, "a" e "g", do Regimento Interno,[21] a seguinte proposta de **decisão:**

I – Conhecer a Representação – formulada pela empresa **Provisa Vigilância e Segurança Ltda. ME** (CNPJ: **.156.245/0001-**), em face do edital de Pregão Eletrônico n. 023/2022/SML/PVH, tendo por objeto a contratação dos serviços de vigilância ostensiva, segurança física e patrimonial, armada e desarmada, diurna e noturna – posto que atendeu aos pressupostos de admissibilidade, a teor do art. 52-A, VII, da Lei Complementar n. 154/96 e artigos 80 e 82-A, VII, do Regimento Interno desta Corte de Contas c/c art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666/93; para, no mérito, **considerá-la parcialmente procedente**, haja vista a existência de irregularidade decorrente da divisão do objeto do referido edital em apenas 2 (dois) lotes, com restrição à competitividade, em violação aos artigos 3º, § 1º, I, e 23, § 1º, da Lei n. 8.666/93, bem como à Súmula n. 8/TCE RO;

II – Alertar os Senhores **Hildon de Lima Chaves** (CPF: ***.518.224-**), Prefeito do Município de Porto Velho/RO; **Alexey da Cunha Oliveira** (CPF: ***.531.342-**), Secretário Municipal de Administração; **Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini** (CPF: ***.515.880-**), Superintendente Municipal de Licitações; e **Janim da Silveira Moreno** (CPF: ***.607.772-**), Pregoeiro, ou a quem lhes vier a substituir, para que motivem e fundamentem adequadamente as decisões de encerramento dos atos licitatórios, reservando a revogação relativamente às questões de oportunidade e conveniência; e, a anulação, aos casos de ilegalidade, bem como para que evitem incidir na irregularidade descrita no item I desta decisão, sob pena de incorrerem nas multas elencadas no art. 55, II e IV, da Lei Complementar n. 154/96;

III – Arquivar o presente processo, com resolução de mérito, segundo o disposto no art. 99-A da Lei Complementar n. 154/96 c/c art. 487, I, do Código de Processo Civil, a teor dos fundamentos desta decisão;

IV – Intimar dos termos desta decisão a Representante, empresa **Provisa Vigilância e Segurança Ltda. ME** (CNPJ: **.156.245/0001-**), por meio do advogado constituído, Uéliton Felipe Azevedo de Oliveira, OAB/RO 5176; e, ainda, os (as) Senhores (as): **Hildon de Lima Chaves** (CPF: ***.518.224-**), Prefeito do Município de Porto Velho/RO; **Alexey da Cunha Oliveira** (CPF: ***.531.342-**), Secretário Municipal de Administração; **Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini** (CPF: ***.515.880-**), Superintendente Municipal de Licitações; **Janim da Silveira Moreno** (CPF: ***.607.772-**), Pregoeiro; **Paulo César Bergamin** (CPF: ***.241.952-**), Diretor do Departamento Administrativo da SEMAD; **Devonildo de Jesus Santana** (CPF: ***.716.922-**), Servidor da Secretaria Geral de Governo; **Zenildo Alves Santos de Carvalho** (CPF: ***.314.462-**), Servidor da SGG; **Lucélia Vieira e Silva da Costa** (CPF: ***.183.672-**), Servidora da SEMAD; **Izadora Oliveira Godois** (CPF: ***.546.112-**), Servidora da SEMAD; **Roosevelt Alves Ito** (CPF:

(Código de Processo Civil). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 06 mar. 2023.

[21] Art. 121. Compete ao Tribunal Pleno: [...] I - apreciar e, quando for o caso, processar e julgar originariamente: a) as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e Prefeitos Municipais; [...] g) denúncia e representação em face dos agentes indicados nas alíneas "a" e "b" deste Inciso. [...]. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Regimento Interno** aprovado pela Resolução Administrativa nº. 005/TCER-96. Disponível em: <http://setorial.tce.ro.gov.br/cg/legislacao/2103-2/>. Acesso em: 06 mar. 2023.

***.021.642-**), Servidor da SEMED; **Nábila Raiana Magno Pimentel** (CPF: ***.464.322-**), Servidora da SEMED; **Edimar Ferreira da Silva** (CPF: ***.953.022-**), Servidor da SEMUSA; **Geison Felipe Costa da Silva** (CPF: ***.439.422-**), Servidor da SEMUSA; **Janini França Tibes** (CPF: ***.035.602-**), Servidora da SML; **Raísa Alcântara Braga Papafanurakis** (CPF: ***.645.412-**), Servidora da SGP, com a publicação no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas – D.O.e-TCE/RO, cuja data da publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no art. 22, IV, c/c art. 29, IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando da disponibilidade do inteiro teor no sítio: www.tcero.tc.br, menu: consulta processual, link PCe, apondo-se o número deste Processo e o código eletrônico gerado pelo sistema;

V – Determinar a adoção das medidas administrativas e legais necessárias ao cumprimento desta decisão; após, **arquivem-se** estes autos como determinado no item III.

Sala das sessões, 14 de abril de 2023.

(Assinado eletronicamente)
VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA
Conselheiro Relator