



Proc.: 01160/22

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO N.** : 1.160/2022/TCE-RO.  
**ASSUNTO** : Procedimento Apuratório Preliminar – PAP.  
**UNIDADE** : Prefeitura do Município de São Francisco do Guaporé-RO.  
**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-\*\*.   
**ADVOGADO** : Rodrigo Ribeiro Marinho, OAB/SP n. 385.843.  
**RESPONSÁVEIS** : 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; Bruna Hellen Kotarski, CPF n. \*\*\*.143.252-\*\*, Secretária-Geral de Governo e Administração do Município de São Francisco do Guaporé – RO.  
**RELATOR** : Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra.  
**SESSÃO** : 3ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 13 a 17 de março de 2023.

**EMENTA:** 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. “CANCELAMENTO” DO EDITAL. VIA INADEQUADA. 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 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 deve 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.

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

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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 ensejaram o 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. Expedição de alerta. Arquivamento.
6. Precedentes.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Procedimento Apuratório Preliminar - PAP, instaurado em razão de petição protocolizada pela **Empresa 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 (ID n. 1208063, às fls. 27/66), como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, por unanimidade de votos, em:

**I – SUPERAR, PRELIMINARMENTE**, o atual entendimento jurisprudencial deste Tribunal de Contas, no que alude à extinção automática do processo, sem análise de mérito e por consectário o arquivamento dos autos, quando presente o desfazimento do procedimento licitatório, via revogação, anulação ou outro instituto a esses correlatos levados a efeito pelo agente público responsável, o que ora se supera sob a direção de uma releitura jurídico-constitucional mediada por inarredável interpretação jurídica e mais adequada hermenêutica e consequente aplicação do vívido texto constitucional, notadamente em cotejo com os cânones constitucionais da Eficiência, Eficácia, Efetividade e do Princípio do *Accountability* (dever de prestar contas), firme em repulsar o amadorismo no âmbito da Administração Pública e, por isso mesmo, estimular a boa prática da imprescindível profissionalização dos agentes públicos e a resultante entrega efetiva dos bens da vida para a sociedade em geral, no ponto, mediante a **FIXAÇÃO DA TESE JURÍDICA** que se segue:

“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

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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 conseqüentemente ao arquivamento no âmbito deste Tribunal de Contas, e sim, carrega 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”.

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, da 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

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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 desalinhamento 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 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

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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 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



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**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 deste acórdão 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 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 consectárias, tendentes ao cumprimento deste acórdão. Para tanto, expeça-se o necessário.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra (Relator) e Jailson Viana de Almeida, o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Adilson Moreira de Medeiros.

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



Proc.: 01160/22

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Porto Velho, sexta-feira, 17 de março de 2023.

(assinado eletronicamente)  
WILBER CARLOS DOS SANTOS  
COIMBRA  
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)  
PAULO CURI NETO  
Conselheiro Presidente



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**PROCESSO N.** : 1.160/2022/TCE-RO.  
**ASSUNTO** : Procedimento Apuratório Preliminar – PAP.  
**UNIDADE** : Prefeitura do Município de São Francisco do Guaporé-RO.  
**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-\*\*.   
**ADVOGADO** : Rodrigo Ribeiro Marinho, OAB/SP n. 385.843.  
**RESPONSÁVEIS** : 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;  
Bruna Hellen Kotarski, CPF n. \*\*\*.143.252-\*\*, Secretária-Geral de Governo e Administração do Município de São Francisco do Guaporé – RO.  
**RELATOR** : Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra.  
**SESSÃO** : 1ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 06 a 10 de fevereiro de 2023.

## I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Representação oriunda de Procedimento Apuratório Preliminar - PAP, instaurado em razão de petição protocolizada pela **Empresa 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 (ID n. 1208063, às fls. 27/66).

2. O Edital de Pregão Eletrônico n. 54/2022 tem por objeto 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**, próprio da contratada, conforme especificações e quantidades estabelecidas no Termo de Referência do Edital e seus Anexos (ID n. 1208063), com valor global estimativo de **R\$ 5.000.000,00** (cinco milhões de reais).

3. A Representante alegou que, no item 8.i<sup>1</sup> do Edital do Pregão Eletrônico n 54/2022 (ID n. 1208063, à fl. 30) foram inseridas exigências ilegais, que configurariam possíveis interferências

---

<sup>1</sup> “8.i. Serão admitidas ofertas de taxa de administração nula ou negativa, porém, será vedado transpor tais valores aos credenciados (vedação com fulcro em decisões do TCE e TCU), não prejudicando assim o objetivo da licitação, qual seja, proposta mais vantajosa. Logo, tais propostas (nula ou negativa) DEVERÃO, ser demonstrada a vantajosidade, possibilidade de execução por meio de planilha de execução financeira, constando o valor a ser cobrado das credenciadas; (...)” (sic).

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

indevidas da Administração em relações comerciais entre fornecedor e prestadores de serviço e, ainda, haveria suposta restrição implícita quanto ao oferecimento de taxas negativas.

4. Suscitou, também, que o item 9<sup>2</sup> do Termo de Referência – Anexo 1 (ID n. 1208063, à fl. 46) –, prevê prazo para pagamento da fatura, na fase de execução contratual, contrário ao que preceitua o comando legal do inciso XIV do art. 40 da Lei n. 8666, de 1993.

5. Ao depois, a Representante pugnou, em suma, pela suspensão do procedimento regido pelo Edital do Pregão Eletrônico n. 54/2022, bem como pela integral procedência da Representação, para que seja promovido o saneamento das irregularidades aventadas e, alternativamente, pela anulação do referido procedimento licitatório, com a devida “notificação da autoridade administrativa” (ID n. 1208063, à fl. 17).

6. A Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE) compreendeu, por intermédio do Relatório Técnico (ID n. 1211756), que houve o preenchimento dos requisitos relacionados à seletividade e salientou que a peça preambular se encontra em condições de ser processada como Representação. No que alude à questão cautelar, manifestou-se pela concessão da Tutela Provisória de Urgência pleiteada pela Representante e, ainda, pelo retorno dos autos do processo para aquela unidade intraorgânica, “para realização de ação de controle específica (ID n. 1211756, à fl. 108).

7. O Presidente do caderno processual, por meio da Decisão Monocrática n. 00086/2022-GCWCS (ID n. 1212476), ordenou com substrato jurídico no art. 78-B<sup>3</sup> do Regimento Interno deste Tribunal, o regular processamento do Procedimento Apuratório Preliminar - PAP como Representação, ante o preenchimentos dos requisitos relativos à seletividade e conheceu a Representação, formulada pela **Empresa NEO CONSULTORIA E ADMINISTRAÇÃO DE BENEFÍCIOS EIRELI**, CNPJ 25.165.749/0001-10, por intermédio do seu causídico, **Senhor RODRIGO RIBEIRO MARINHO**, OAB/SP n. 385.843, visto que restaram preenchidos os pressupostos processuais intrínsecos e

<sup>2</sup> “9. DA FORMA DE PAGAMENTO

A “CONTRATADA” emitirá, mensalmente ou quinzenalmente, uma nota fiscal referente à prestação de serviços que apresentará o valor consolidado dos gastos realizados pela compra dos produtos e taxa de administração, “CONTRATANTE” no período na rede de estabelecimentos credenciados da “CONTRATADA” e a respectiva bem como o percentual das compras. O pagamento será de até 30 (Trinta) dias, ou quinze conforme ficará determinado em contrato, após emissão das notas fiscais. As notas fiscais deverão ser emitidas em conformidade com as legislações Municipais, Estaduais e Federais pertinentes.

A “CONTRATADA” emitirá uma nota fiscal distinta para cada Secretaria e Prefeitura ao valor referente à emissão dos cartões credenciados.

O pagamento será efetuado em até 30 (Trinta) dias após o atesto a contento da nota fiscal por parte do fiscal do contrato designado pela administração.

Para fins de conferência dos dados constantes da Nota Fiscal, a “CONTRATADA” disponibilizará acesso ao sistema de Controle de Compras à “CONTRATANTE”, o qual possibilitará emissão de relatórios que contenham, no mínimo, as seguintes informações: extrato analítico/sintético contendo todas as compras, individualmente discriminados por Secretaria, apresentado data, hora e local”.

<sup>3</sup>Art. 78-B. Preenchidos os requisitos sumários de seletividade, o Relator promoverá manifestação prévia de admissibilidade do Procedimento Apuratório Preliminar para o seu processamento como Denúncia ou Representação, observados: (Incluído pela Resolução n. 284/2019/TCE-RO)

I - os requisitos previstos no art. 80 deste Regimento; (Incluído pela Resolução n. 284/2019/TCE-RO)

II - a narração do fato com todas as suas circunstâncias;

III – as razões de convicção ou de presunção de autoria. (Incluído pela Resolução n. 284/2019/TCE-RO)

Parágrafo único. Em caso de necessidade de esclarecimento de matéria ou de circunstância de fato constante nos autos, poderá o Relator requisitar informações adicionais ou adotar qualquer outra providência que vise à instrução preliminar do processo. (Incluído pela Resolução n. 284/2019/TCE-RO).

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

extrínsecos aplicáveis à espécie versada, nos moldes dos preceptivos legais entabulados no artigo 113, §1<sup>o</sup>, da Lei n. 8.666, de 1993, c/c o artigo 52-A, inciso VII da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c o artigo 82-A, inciso VII do RI/TCE-RO.

8. Ato contínuo, o Relator encaminhou os autos em epígrafe ao *Parquet* de Contas para que opinasse, na condição de *custos iuris*, especialmente, quanto ao pedido de Tutela de Urgência formulado pela Representante (ID n. 1208063), corroborada pela Secretaria-Geral de Controle Externo (ID n. 1211756), com a urgência própria do caso concreto, de modo que, acaso procedente, poderia ensejar a suspensão dos atos consecutórios do aludido procedimento licitatório, **em virtude da sessão de abertura já ter se materializado na manhã de 3 de junho de 2022** (9 horas – horário de Brasília).

9. Sobreveio, então, o Parecer n. 149/2022-GPETV (ID n. 1218078), da lavra do Procurador **ERNESTO TAVARES VICTORIA**, o qual se manifestou pelo deferimento da Tutela Antecipatória Inibitória, com fundamento no art. 108-A do RI-TCE/RO c/c art. 99-A da Lei Complementar n. 154, de 1996 e arts. 300 e 311, ambos do CPC, por restarem presentes todos os requisitos ensejadores da medida, devendo ser paralisado, no estado em que se encontra, o certame referente ao Edital de Pregão n. 54/2022, deflagrado pela Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé – RO.

10. Ponderou, além disso, o Ministério Público Especial pela notificação dos **Senhores ALCINO BILAC MACHADO**, CPF n. \*\*\*.759.706-\*\*, Prefeito do Município de São Francisco do Guaporé-RO, **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, para que apresentassem razões de justificativas acerca das seguintes irregularidades:

a) violação ao 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), ante a ausência de disponibilidade de informações sobre o Edital de Pregão Eletrônico n. 54/2022 no Portal da Transparência do Município de São Francisco do Guaporé – RO;

b) afronta ao art. 3º, *caput*, da Lei Federal n. 8.666, de 1993, pela previsão da cláusula que dispõe sobre a forma de admissão de taxa de administração nula ou negativa, considerando possível restrição à competitividade;

c) infringência ao art. 40, XVI, c/c art. 110, ambos da Lei Federal n. 8.666, de 1993, pela previsão de regramentos ambíguos para pagamento ao fornecedor;

d) desobediência ao art. 3º, *caput*, da Lei Federal n. 8.666, de 1993, diante da presença de cláusula restritiva de competitividade quando da proibição injustificada de participação no certame de pessoas jurídicas organizadas em consórcios;

---

<sup>4</sup> Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º **Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.** (Grifou-se).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

e) infringência ao art. 3º, *caput*, da Lei Federal n. 8.666, de 1993, diante da presença de cláusula restritiva de competitividade pela exclusão do certame de pessoas jurídicas que não possuem “sistema próprio de gestão e operação”, cujo teor carece de maior detalhamento;

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

11. A Relatoria deferiu, por meio da Decisão Monocrática n. 97/2022-GCWCS (ID n. 1219569), a Tutela Antecipatória Inibitória, *inaudita altera pars*, formulada pela **Empresa 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, ratificada, *in totum*, pela Secretaria-Geral de Controle Externo (ID 1211756), como também pelo Ministério Público de Contas (ID 1218078), e determinou a audiência dos interessados para manifestação quanto às irregularidades achadas no calhamaço processual.

12. Os responsáveis foram citados, consoante atesta a certidão de ID n. 1220020 e apresentaram, tempestivamente, suas razões de justificativas, nos termos da Certidão Técnica de ID n. 1223269.

13. Alfim, a Secretaria-Geral de Controle Externo elaborou a manifestação de ID n. 1237785, e pleiteou o arquivamento dos autos, sem análise do mérito, ante a perda do objeto decorrente da revogação do Processo Administrativo n. 966-1/2022 - Pregão Eletrônico n. 54/2022.

14. Na sequência, o Conselheiro-relator exarou o Despacho de ID n. 1268983, por meio do qual determinou que, em razão da existência de precedentes persuasivos originários do egrégio Tribunal de Contas da União, os quais têm o condão de fomentar a rediscussão e, se for o caso, de germinar ambiente propício à necessária superação da atual jurisprudência encetada por este Tribunal de Contas e que fossem os citados autos remetidos à Secretaria-Geral de Controle Externo para que procedesse ao exame do mérito processual, notadamente, no que tange à correta utilização do instituto jurídico da revogação do procedimento licitatório, com a análise das razões de fato e de direito externadas pela Administração Pública para desfazê-lo, devendo verificar, ainda, a prática de eventual ato doloso ou com culpa grave (erro grosseiro), no ato da gestão da coisa pública, e delimitar, se for o caso, a conduta dos agentes públicos auditados com o eventual ilícito administrativo apurado.

15. Adveio o Relatório de Análise de Defesa de ID n. 1296860, em que a SGCE concluiu pela procedência da representação, uma vez que algumas irregularidades foram detectadas no caso, com a necessária expedição de determinação para que os responsáveis promovam os aperfeiçoamentos necessários na próxima licitação a ser realizada.

16. O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer n. 250/2022-GPGMPC (ID n. 1317083), da lavra do Procurador-Geral **ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS**, mediante o qual opinou seja julgada procedente a presente Representação, em razão da comprovação das irregularidades noticiadas na inicial e no Parecer n. 0149/2022-GPETV (ID n. 1218078), 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.

17. Pugnou, ainda, pela expedição de alerta aos responsáveis, **SENHORES ALCINO BILAC MACHADO, EDUARDO HENRIQUE DE OLIVEIRA e BRUNA HELLEN KOTARSKI**, ou a quem vier a substituí-los na forma da lei, para que, doravante, cuidem de motivar adequadamente as decisões de invalidação de atos administrativos – reservando a revogação para as questões de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

oportunidade e conveniência e a anulação para os casos de ilegalidade, como *in casu* – 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, de 1996.

18. Os autos do procedimento estão conclusos no Gabinete.  
É o relatório.

## **II – DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.I – Da admissibilidade**

12. De início, faço consignar, por prevalente, que o art. 113, § 1º, da Lei n. 8.666, de 1993<sup>5</sup>, e art. 52-A, inciso VII, da LC n. 154, de 1996<sup>6</sup>, c/c art. art. 82-A, inciso VII, do RITC<sup>7</sup>, facultam o poder de representação a este Tribunal a "**qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica**", bem como os princípios norteadores do Direito Público corroboram essa inteligência cognitiva, a exemplo do controle social da gestão do patrimônio público, há muito consagrado, por exemplo, na figura da "**Ação Popular**", atribuída a qualquer cidadão.

13. Isso porque, a faculdade de representar ofertada à sociedade em geral, visa, cristalinamente, à preservação do patrimônio público, à aplicação regular dos recursos públicos, bem assim ao emprego do princípio da igualdade entre aqueles que pretenderem concorrer, sempre visando ao interesse público, à melhor oferta para a Administração Pública, não deixando de preservar a isonomia entre os que se julgarem aptos a concorrerem.

14. Dessa forma, há de se **CONHECER** 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, uma vez que preenchidos foram preenchidos os pressupostos processuais intrínsecos e extrínsecos aplicáveis à espécie versada, na forma do preceptivo legal 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.

### **II.II – FUNDAMENTAÇÃO**

---

<sup>5</sup>Art. 113, §1º - Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

<sup>6</sup>Art. 52-A - Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (Acrescentado pela Lei Complementar n. 812/15).

[...]

VII – os licitantes, contratado ou pessoa física ou jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal n. 8.666, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres; (Acrescentado pela Lei Complementar n. 812/15)

<sup>7</sup>Art. 82 - A Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (AC)

[...]

VII – os licitantes, contratado ou pessoa física ou jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal n. 8.666, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**II.II.1 – Da necessidade de superação do entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia quanto à perda do objeto em caso de revogação/anulação do objeto licitado**

15. A Administração Pública Municipal encaminhou documento em que anunciou o “cancelamento” do Pregão Eletrônico n. 54/2022 – Processo Administrativo n. 966-1/2022 (ID n. 1220215), vê-se, consoante mencionado pelo *Parquet* de Contas, que além de ter feito extemporaneamente, a Municipalidade procedeu de maneira inadequada, uma vez que o *nomen iuris* dado ao desfazimento do ato administrativo se trata de uma atecnia jurídica.

16. Pois bem.

17. De início, é importante registrar, por ser juridicamente relevante, que a atual jurisprudência deste Órgão Superior de Controle Externo é no sentido de que, em casos de perda superveniente do objeto por anulação ou revogação da licitação deflagrada, a análise do mérito se torna inviável, com o consequente arquivamento do caderno processual (Acórdãos AC2-TC 00464/22, prolatado no Processo n. 01466/22, AC2-TC 00364/22, exarado no Processo n. 00995/22, AC1-TC 00837/21, proferido no Processo n. 00931/21, AC1-TC 00587/21, registrado no Processo n. 00772/21, AC1-TC 00589/21, colacionado no Processo n. 03234/20, e AC1-TC 00555/21, anotado no Processo n. 01084/21, dentre outros).

18. Malgrado, observa-se a premente necessidade de superação da hodierna jurisprudência, a partir da releitura dos influxos irradiados pelos Princípios da Eficiência, da Eficácia, da Efetividade, bem ainda, do *Accountability*, que incidem sobre a matéria posta, especialmente no que diz respeito à imprescindível e robusta fundamentação que deve abarcar todos os atos administrativos e, *in casu*, aqueles que ensejarem o desfazimento de ato, sob os auspícios da autotutela (revogação/anulação), notadamente porque a experiência deste Tribunal 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 precavê-lo de gastos desnecessários e, assim, salvaguardar o interesse público, na essência.

19. É que, como se verá, na linha do que vem sendo decidido atualmente, de forma acertada, pelo Tribunal de Contas da União, a necessária superação se dá, dentre outros motivos, pela imprescindibilidade de se profissionalizar a Administração Pública, além de se contemplar a genuína espera dos administrados em usufruir dos bens da vida, em atenção aos Princípios da Eficiência, da Eficácia e da Efetividade da atividade administrativa estatal, aliado aos cânones decorrentes do *accountability* (seja vertical ou horizontal), de modo que a medida que se impõe é que este Tribunal de Contas, nessa quadra, revise sua jurisprudência, com o desiderato de fomentar a segurança jurídica e o aperfeiçoamento dos atos administrativos que refletem no mundo em que os cidadãos habitam, para enfrentar o mérito da lide de contas em que o procedimento licitatório tenha sido revogado/anulado, perdendo-se, tão somente, a perscrutação do objeto tutelar, e não do mérito de forma absoluta, portanto a relatividade na matéria vergastada é medida desejável e se mostra consentânea com a nova interpretação jurídico-constitucional da questão, no ponto.

20. Por oportuno, colacionam-se julgados do Tribunal de Contas da União acerca da matéria em debate, *in verbis*:

**ENUNCIADO**

**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**

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**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.**

EXCERTO

Proposta de Deliberação:

Em exame representação formulada pela empresa [...], em face de possíveis irregularidades na condução da Concorrência Conjunta Sesi-Senai 10/2013, do tipo técnica e preço [...].

[...]

3. Como visto no relatório precedente, após realização de oitiva prévia do Sesi/Senai acerca dos indícios de irregularidades apontados, determinei a suspensão cautelar da licitação. [...]

[...]

7. Iniciando pelos novos elementos apresentados, cabe ponderar qual encaminhamento deveria ser conferido a esta representação, tendo em vista sua revogação pelas entidades. Essas pugnam pelo arquivamento do procedimento fiscalizatório, sugerindo, como motivo para tanto, sua perda de objeto em face da revogação do certame.

**8. Não resta dúvida de que suspensão cautelar da licitação, outrora determinada por este Relator e referendada pelo Plenário, resta prejudicada, tendo havido a perda de seu objeto com a revogação da licitação, eis que extirpado o risco de ineficácia de decisão de mérito, bem assim o perigo relativo à contratação em certame eivado de vícios.**

**9. Entretanto, no que tange ao exame de mérito da matéria posta em discussão, penso que o caminho adequado não mais passa pela perda de objeto da representação, em face da revogação do certame, eis que essa ocorreu somente após a instauração e consumação do contraditório, com a realização de oitivas prévias e posteriores, sobre as questões trazidas nesta representação. Ocorreu após o julgamento de recurso de agravo, onde as questões também foram debatidas. Bem assim, porque tal revogação da licitação somente ocorreu após o término da etapa de instrução do feito, já tendo as entidades conhecido o posicionamento de mérito da unidade técnica deste Tribunal sobre as irregularidades, que, embora não possua o caráter definitivo, sinalizava a manutenção dos indícios de irregularidades apontados. Aduzo, ainda, que a revogação se deu sem vinculação ao compromisso de realização de nova licitação escoimada dos vícios apontados por este Tribunal em sede de cautelar. A revogação se deu sob a alegação, tão somente, de haver necessidade de revisão do edital, sem apontar a este Tribunal em quais pontos se dariam essa revisão.**

**10. Dessarte, entendo que a revogação da licitação, neste caso específico, conduz à perda de objeto da cautelar, mas não da representação em si, cujo exame de mérito se faz necessário com vistas a orientar pedagogicamente as entidades de modo a evitar a repetição do certame com as irregularidades aqui examinadas.**

Acórdão:

9.2. considerar prejudicada a medida cautelar determinada nestes autos, ante a perda de seu objeto, com a revogação da licitação pelo Sesi-Senai/DN;

9.3. considerar a representação parcialmente procedente, em face da confirmação de parte dos indícios de irregularidade apontados;

PUBLICADO

(Boletim de Jurisprudência n. 30 de 07/04/2014. **Acórdão: 743/2014-Plenário**. DATA DA SESSÃO: 26/03/2014. RELATOR: AUGUSTO SHERMAN. ÁREA: Direito Processual. TEMA: Representação. SUBTEMA: Perda de objeto. OUTROS INDEXADORES: Licitação, Revogação, Mérito. TIPO DO PROCESSO: REPRESENTAÇÃO).

Grifou-se.

SUMÁRIO

**REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES NA CONCORRÊNCIA 45/2022 PROMOVIDA PELO SERVIÇO SOCIAL DO COMÉRCIO/DEPARTAMENTO REGIONAL DE SANTA CATARINA, PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE REVISÃO, LOCALIZAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE EVENTUAIS CRÉDITOS**

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**EXISTENTES EM CONTAS JUDICIAIS DO SESC/SC. OITIVA PRÉVIA. CANCELAMENTO DO CERTAME. PERDA DE OBJETO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. MANIFESTAÇÃO INSUFICIENTE PARA AFASTAR PARTE DAS IMPROPRIEDADES NOTICIADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. CIÊNCIAS.**

(**Acórdão n. 2728/2022 – PLENÁRIO**, Processo n. 019.499/2022-1. Relator: Augusto Sherman. Tipo de Processo: Representação. Data da Sessão: 07/12/2022. Número da Ata: 46/2022-Plenário).

Grifou-se.

21. No mesmo sentido, foram os Acórdãos ns. **1.502/2021-Plenário** e **2.470/2018-Plenário**, ambos do Relator AUGUSTO SHERMAN; e Acórdão n. 2.142/2017-Plenário, da relatoria do Ministro AUGUSTO NARDES.

22. Compreendo que a essência desses pronunciamentos jurisdicionais especializados do Tribunal de Contas da União está fática e juridicamente alinhada com os propósitos emoldurados pela legislação que rege a temática *sub examine*, porquanto não se pode fechar os olhos para as irregularidades que faceiam os procedimentos licitatórios e, quando revogados/anulados, simplesmente arquivar o processo sem análise de mérito.

23. Há a peremptória necessidade de se analisar o mérito da lide de contas, principalmente quando já se instaurou o procedimento de controle externo, mais especificamente com a abertura da fase do contraditório e da ampla defesa, motivo pelo qual este Tribunal de Contas tem o dever jurígeno de resolver a causa fático-jurídica que lhe é submetida, ainda quando o certame tenha sido, *sponte propria*, revogado/anulado pela própria Administração Pública, uma vez que todos os atores processuais anseiam pelo resolutivo pronunciamento tempestivo da Entidade Superior de Fiscalização, mormente os destinatários dos serviços públicos.

24. Com efeito, se os atos antecedentes à anulação/revogação (seja no projeto básico, fase interna ou externa da licitação) configurarem ilícito administrativo, estes, por óbvio, podem ser sindicados, a despeito do desfazimento do ato administrativo, para ver se de fato são qualificados como atos irregulares/ilegais e se estão inquinados de erro grosseiro ou até mesmo revestidos de práticas dolosas, os quais podem afetar direitos de terceiros – como os dos licitantes, que se movimentam e têm gastos para participar do prélio, vendo-se, ao final, frustrados –, de maneira que a autotutela da Administração Pública não é absoluta, mas é relativizada em face da supremacia do interesse público.

**25. Não se está a dizer que todos os atos de anulação/revogação serão perscrutados por este Tribunal de Contas**, visto que existem diversas instâncias de governança de controle e gestão de riscos que visam a esse propósito, especialmente aquele empreendido pelo controle interno. Contudo, o irregular desfazimento do ato administrativo fiscalizado (por exemplo, utilização indevida do instituto jurídico da revogação ao invés da anulação do procedimento licitatório), por certo, será fielmente analisado e, após o devido processo legal e confirmada a impropriedade, punida nos exatos limites previstos na legislação pátria.

26. Noutro ponto de vista, consigno que os atos antecedentes ao desfazimento do certame licitatório, que já seriam, por si só, ilegais, e dos gestores que deles se utilizam, ainda que ao arrepio da norma, de igual modo serão, necessariamente, apreciados e, caso necessário, sancionados, dada a consumação do ilícito administrativo perpetrado em momento anterior à revogação/anulação, em atenção aos princípios da Eficiência, Eficácia e Efetividade e, não menos importante, ao Princípio do *Accountability*, tudo isso em respeito a boa e regular gestão dos recursos públicos custeados pelos cidadãos de nossa democrática república.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

27. Não se está a dizer que a Administração Pública não possa se valer dos institutos jurídicos da autotutela administrativa, no caso, a revogação e anulação do procedimento licitatório, mas o que se exige, e disso não se pode abrir mão, é que a atividade administrativa estatal seja pautada pelo almejado profissionalismo, de alta eficiência e elevado comprometimento público, na exata moldura legislativa aplicável à espécie.

28. É cediço que o Princípio da Autotutela estabelece que a Administração Pública pode controlar os seus próprios atos, seja para anulá-los, quando ilegais, ou revogá-los quando inconvenientes ou inoportunos, conforme entendimento sedimentado na Súmula n. 473 do STF.

29. Ocorre que tanto a anulação quanto a revogação precisam estar emolduradas à luz das hipóteses normativas contidas no art. 38, inciso IX<sup>8</sup>, e art. 49, *caput*<sup>9</sup>, ambos da Lei n. 8.666, de 1993, correspondente ao art. 71, incisos II e III<sup>10</sup> da Lei n. 13.133, de 2021.

30. Decorrente desse diploma legislativo, cumpre esclarecer que a motivação consiste na necessidade de que o agente público explicita o fundamento de sua decisão, de forma a permitir aos administrados avaliarem a decisão administrativa. A motivação deve ser **EXPLÍCITA, CLARA e CONGRUENTE**, uma vez que a indicação dos **PRESSUPOSTOS de FATO e de DIREITO** que determinaram a decisão **REVOGATÓRIA** ou **ANULATÓRIA** é critério **OBRIGATÓRIO** no processo administrativo – a motivação não é uma discricionariedade administrativa – o que por seu turno, entretém-se com o Princípio da Segurança Jurídica, o qual tem por fundamento a necessária previsibilidade dos atos administrativos e a estabilização das relações jurídicas.

31. Com isso, impõem-se, como instrumento de gestão de riscos, limites para a atuação da Administração Pública na prática de seus atos, visto que o agente estatal é apenas um administrador dos negócios públicos e, por meio da motivação, é que explana as razões de fato e de direito que o conduziu a determinada prática administrativa.

32. Como visto, há requisitos específicos para cada um dos institutos de desfazimento de licitação, a saber, a revogação e anulação, sendo que esta última se opera quando, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente **ILEGALIDADE INSANÁVEL**, como é o caso das impropriedades formais identificadas no decorrer da instrução processual em apreço, o que nos conduz a afirmar que na espécie seria o caso de **ANULAÇÃO** e jamais de revogação, muito menos “cancelamento”, presidida por alegado abstrato interesse público flagrantemente imotivado e, a toda prova, carente de fundamentação fático-jurídica.

33. Faceado com os contornos jurígenos da temática em exame, é importante destacar, por ser relevante, que a Lei n. 3.830, de 2016, a qual regulamenta o Processo Administrativo no Estado de

<sup>8</sup> Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: [...] IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Rondônia, está recheada de dispositivos normativos que corroboram o entendimento da imperiosa necessidade de motivação dos atos administrativos, senão vejamos:

Art. 5º. **A Administração Pública obedecerá**, dentre outros, **aos princípios da** legalidade, isonomia, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica e eficiência.

Parágrafo único. Na interpretação e aplicação das normas jurídicas, a Administração Pública deverá optar pela solução que outorgue maior alcance e efetividade aos preceitos constitucionais.

Art. 6º. Nos atos e processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

VI - **indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;**

VII - observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados, sobretudo nos processos concorrenciais;

[...]

Art. 9º. São deveres do administrado perante a Administração Pública, sem prejuízo de outros previstos em lei:

I - **expor os fatos conforme a verdade;**

II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé;

[...]

Art. 11. Serão inválidos os atos administrativos que desatendam os pressupostos legais e regulamentares de sua edição, ou aos princípios da Administração Pública, especialmente nos casos de:

[...]

IV - **inexistência ou impropriedade do motivo de fato ou de direito;**

[...]

VI - **falta ou insuficiência de motivação.**

Parágrafo único. **Nos atos discricionários, será razão de invalidade a falta de correlação entre o motivo e o objeto do ato**, tendo em vista a sua finalidade.

Art. 12. **A motivação explicitará os fundamentos que justifiquem a edição do ato**, especialmente a regra de competência, **a adequação entre o motivo de fato e de direito** e a finalidade objetivada.

§ 1º. A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, integrarão o ato administrativo.

§ 2º. Na solução de vários assuntos da mesma natureza, pode ser utilizado meio mecânico que reproduza os fundamentos das decisões, desde que não prejudique direito ou garantia dos administrados.

§ 3º. A motivação das decisões de órgãos colegiados e comissões ou de decisões orais constará da respectiva ata ou de termo escrito.

Art. 13. **Deverão ser motivados os atos administrativos que:**

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

**VII - importem invalidação, convalidação, revogação ou suspensão de ato ou processo administrativo; e**

VIII - importem na cassação de atos ampliativos de direito. (Destacou-se)

34. Do que se vê, a normatividade dimanada no art. 13, inciso VII, da Lei Estadual n. 3.830, de 2016, é de clareza solar no sentido de que **DEVERÃO** ser **MOTIVADOS** todos os atos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

administrativos que importem em REVOGAÇÃO e ANULAÇÃO de processo administrativo, no caso, procedimento licitatório.

35. Por esse ponto de vista, a **motivação do ato** é o substrato para que os órgãos de controle possam se debruçar e abstrair se a revogação/anulação levada a efeito e que culminou no desfazimento do ato administrativo, está no leito da normatividade, ou, se é ilegítimo.

36. Não se deve olvidar que o Princípio do *Accountability* se faceia, exatamente, com a questão da motivação dos atos administrativos e, como força motriz, impõe ao gestor público expor aos administrados os rudimentos de fato e de direito que norteiam a prática do ato administrativo.

37. Aliás, a expressão *accountability*, mencionada no parágrafo anterior, contém, em seu âmago, acepção muito mais ampla do que o mero dever de prestar contas ou tornar transparente os Atos da Administração Pública. Há, de forma subjacente, a responsabilização de todos aqueles que manejam recursos públicos e têm estreita relação com a democracia, senão vejamos, *in verbis*:

É nesse contexto que vem se exigindo, cada vez mais, a aplicação de um termo em inglês, a *accountability*, que, como conceito da esfera ética, tem variados significados, porém, frequentemente, é usado em circunstâncias que denotam responsabilidade civil, imputabilidade, obrigações e prestação de contas e, na administração, é considerado um aspecto central da governança, aqui entendida como a capacidade do governo de planejar, formular e programar políticas e cumprir funções.

(...) Dessa forma, *accountability* inclui a obrigação de prestar contas mais a responsabilização pelos atos e resultados decorrentes da utilização dos recursos públicos<sup>11</sup>.

38. Vindo daí é que os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, assumindo integralmente as consequências de seus atos, omissões e atuando com diligência e responsabilidade no âmbito das suas funções.

39. É dizer que, o aspecto legitimador (de análise de legitimidade do agir administrativo) do princípio da legalidade não está adstrito à aplicação direta do texto normativo, ao contrário, está sim, vinculado à interpretação de seu conteúdo, do momento histórico em que foi cunhado e da aplicação de suas bases para realização da justiça, caso contrário, a Administração Pública brasileira estará à mercê de critérios cada vez mais objetivos e distantes dos interesses dos seus cidadãos.

40. Esse é o entendimento, aliás, do Administrativista **Rodrigo Pironti Aguirre de Castro**<sup>12</sup>, *in verbis*:

(...) Assim, a garantia efetiva de *accountability* na atuação estatal permite que seja realizado de maneira concreta, o controle da eficiência do Estado na prestação de suas atividades, sem a qual impossível se imaginar a Eficiência do Controle, pois ausente estaria o pressuposto essencial de responsividade do agir Estatal.

41. **Marrara**<sup>13</sup>, trilhando o mesmo pensamento, destaca que o planejamento público se distingue por sua vocação finalística, porquanto estará buscando atender às finalidades públicas e

<sup>11</sup> CUNHA, Milene Dias da. A *accountability* como sustentáculo da democracia e sua relação com os Órgãos de Controle Externo tendo a legitimidade do gasto público como parâmetro de controle. Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC, Belo Horizonte, ano 3, n. 1, p. 189-205, dez. 2016. dez. 2016, p. 190.

<sup>12</sup> CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Ensaio avançado de controle interno: profissionalização e responsividade. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 120 e 133.

<sup>13</sup> MARRARA, Thiago. A Atividade de Planejamento na Administração Pública: O Papel e o Conteúdo das Normas Previstas no Anteprojeto da Nova Lei de Organização Administrativa. Revista Eletrônica de Direito do Estado, n. 27, Salvador: julho/agosto/setembro de 2011, pp.5-6.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

objetivos traçados no plano. Eis que sejam definidos os objetivos, sob pena de perder o foco e tornar-se apenas uma mera peça burocrática, ineficiente e ineficaz.

42. Cabe apontar acerca da **necessidade de se praticar a Eficiência na aplicação dos recursos tão escassos**, que a Eficiência é definida por Melo<sup>14</sup> como a capacidade de os gestores produzirem melhores resultados com a menor quantidade de recursos possíveis.

43. De acordo com Schmidt<sup>15</sup>, uma política pública precisa ser avaliada sobre os prismas da Eficiência, Eficácia, Efetividade e Legitimidade.

44. O Princípio-norma da Eficiência, como visto, desdobra-se na Eficácia e na Efetividade, notadamente quanto à sincera expectativa da sociedade em desfrutar dos bens da vida que seriam disponibilizados, acaso adjudicados.

45. Observa-se, dessa feita, que o escrutínio do objeto só se dará quando os atos antecedentes ensejarem o malferimento a direitos de terceiros – quer dos empresários licitantes, quer, predominantemente, do interesse público.

46. Vê-se, desse modo, que a revogação/anulação realizada, sem uma motivação robusta, impossibilita o *accountability* por parte da própria sociedade e, também, dos órgãos de controle, o que impede o gestor de desfazer o ato administrativo fora das hipóteses normativas de regência aplicáveis à espécie versada, sem a devida fundamentação.

47. É dizer, tais institutos não se convolam em salvo-conduto para o gestor utilizá-los a seu talante, mas seu manejo deve estar adstrito a motivos determinantes, que verdadeiramente se justifiquem no mundo fático, além de, como dito, estar em conformidade com a legislação.

48. Aliás, reforça-se, o dever de prestar contas das suas ações para a sociedade, que pesa sob o gestor - por força do Parágrafo único do art. 70 do Estatuto Supremo - está relacionado ao conceito de *accountability*<sup>16</sup>.

49. No caso concreto, consoante bem ponderado pelo Ministério Público Especial, as contratações advindas do Edital de Pregão Eletrônico n. 54/2022 (Processo Administrativo n. 966-1/2022) se mostraram irregulares, o que redundou no desfazimento do competório pela própria Administração, por meio do famigerado “cancelamento” (ID n. 1220215) quando, em verdade, o prélio deveria ter sido anulado, dado os vícios nele encontrados.

50. De mais a mais, o desfazimento do ato administrativo, ainda que nominado equivocadamente, **deu-se após a abertura do contraditório**, o que, nos termos da atual jurisprudência do colendo Tribunal de Contas da União, o desfazimento do certame, após a instauração e consumação do contraditório, não conduz, necessariamente, ao esvaziamento do objeto nuclear da representação em si, mas, tão somente, da medida cautelar concedida, de maneira que se torna imperioso levar a efeito o exame do seu mérito, para evitar a repetição das mesmas irregularidades em procedimentos licitatórios vindouros, bem como estimular a Eficiência, Eficácia e Efetividade da atividade administrativa estatal e, ainda, proporcionar ambiência sustentável para a boa e regular governança da prestação dos caros

<sup>14</sup> MELO, Clóvis Alberto Vieira de. Boa Gestão e Políticas Públicas Municipais. Revista de Ciências Sociais. Fortaleza, v.48, n. 2, p.163—196, jul./dez., 2016, p. 176.

<sup>15</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: Edunisc, V. 8, p. 2307-2333, 2008, p. 2321

<sup>16</sup> SILVEIRA, Luiz Guilherme de Boamorte. A integração do Tribunal de Contas da União com os órgãos de Controle Interno da administração pública federal no exame e julgamento dos processos de tomada e prestação de contas e de tomada de contas especiais. In: Sociedade democrática, direito público e controle externo / José Geraldo de Sousa Junior, organizador. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p.309.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

serviços públicos primários destinados aos nossos cidadãos, destacadamente aqueles revestidos pelo manto protetor dos direitos fundamentais encartados na Constituição Federal de 1988.

51. Ora, o desfazimento do ato administrativo é exceção no ordenamento jurídico pátrio e, por ser medida excepcional, deve ser precedido, como dito, de concreta e robusta motivação, contendo a exteriorização formal das razões de fato e de direito que sustentaram a revogação ou a anulação da licitação (art. 13, inciso VII da Lei Estadual n. 3.830, de 2016, e art. 50, inciso VIII da Lei n. 9.784, de 1999), com vistas a concretizar o princípio da transparência e, em última medida, fornecer os elementos necessários para a realização do *accountability* horizontal e vertical, a fim de que haja elementos suficientes para a proteção do erário e dos bens jurídicos tutelados pela Constituição da República Federativa do Brasil.

52. *Vis-à-vis* com o programa normativo inserido no art. 13, inciso VII da Lei Estadual n. 3.830, de 2016 e no art. 50, § 1º, da Lei Federal 9.784, de 1999, salienta-se que a motivação do ato administrativo deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato, porém, repise-se, o ato administrativo deve sempre ser motivado, destacadamente, aqueles que imantam em si o desfazimento dos negócios jurídicos, o que não se concretizou, *in casu*.

53. Pelo contrário, o *Parquet* de Contas, ao analisar o caso em apreço, verificou que situação similar se dá no Processo n. 481/2022 – TCE/RO (Representação), de minha relatoria, cujo mérito processual está pendente de julgamento por este Tribunal<sup>17</sup>, cujos atores processuais são, exatamente, os mesmos deste processo, o que demonstra que a Administração do Município de São Francisco do Guaporé-RO tem utilizado, corriqueiramente, de instituto inexistente, a saber, o “cancelamento”, quando identificadas irregularidades, por este Tribunal Especializado, em licitações públicas.

54. Ou seja, infere-se que a municipalidade em questão tem aguardado a atuação do Tribunal e, acaso identificada alguma falha, a Administração procede, então, o desfazimento do ato, o qual, por certo, deve obedecer aos trâmites legais aplicáveis à espécie versada.

55. É, de toda sorte, imperioso reforçar, exaustivamente, que os atos administrativos discricionários devem ser satisfatória e juridicamente motivados, diante dos princípios e valores consagrados pelo atual estágio civilizatório e normativo cristalizados na Carta Cidadã brasileira, dentre os quais sobressaem os Princípios da Democracia, Moralidade, Probidade Administrativa, Publicidade, etc.

56. Por essa linha de compreensão, a revogação e a anulação do procedimento licitatório não podem ser utilizadas indiscriminadamente pelo gestor público, pois o usufruto do instituto jurídico da autotutela administrativa não se qualifica como salvo-conduto para a prática de atos revestidos de ilegalidades, restando-se de todo temerário, por isso mesmo, a utilização indevida da roupagem da revogação ao invés da anulação, e vice-versa, os quais são de utilização excepcionais, pela própria razão de existir no mundo jurígeno, o que, potencialmente, pode caracterizar a prática de ato doloso ou com culpa grave (erro grosseiro), previsto no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), incluído pela Lei n. 13.665, de 2018, c/c art. 12, *caput* e § 1º, do Decreto n. 9.830, de 2019.

57. Destaca-se que se está a exigir, tão somente, consoante mencionado outrora, a profissionalização da Administração Pública e, sobretudo, que a atividade administrativa estatal esteja de acordo com o atendimento mínimo das regras e dos princípios albergados pela legislação que rege o

<sup>17</sup> Atualmente, o processo se encontra internalizado no Gabinete da Procuradoria-Geral de Contas do MPC junto ao TCE/RO, para emissão de parecer.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

contemporâneo sistema jurídico, principalmente aqueles relacionados com os requisitos de validade do ato administrativo e com a sua subsunção ao caso em análise, afastando-se, assim, o amadorismo na gestão dos negócios públicos.

58. Nesse viés silogístico, é que, nos termos da atual jurisprudência do TCU, não se pode aceitar que, após a apuração de impropriedades e uma vez concedida as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, a presente demanda seja arquivada de plano, por perda superveniente do objeto, sendo indispensável o exame de mérito, com o objetivo de evitar a repetição vindoura dos mesmos erros encontrados neste processo, nos exatos termos delineados pelo MPC, conforme se fará na sequência.

### **II.II.2 – Da análise do mérito processual**

59. Da análise vertida nos presentes autos, vê-se que houve a consumação das irregularidades noticiadas pela representante (ID n. 1208063) e pelo Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 149/2022-GPETV (ID n. 1218078) e que os agentes tidos como responsáveis neste processo em nenhum momento trouxeram quaisquer justificativas acerca das impropriedades, tendo, tão só, informado sobre o “cancelamento” do certame licitatório.

60. Tal assertiva é roborada pela Documentação n. 3.630/2022 (ID n. 1220216), protocolizada pelo gestor, onde se vê que não houve qualquer justificativa plausível ante a constatação das ilegalidades mencionadas tanto na Peça de Ingresso (ID n. 1208063) quanto no Parecer n. 149/2022-GPETV (ID n. 1218078), notadamente em relação à violação aos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

61. Nesse sentido, calha trazer à colação as irregularidades encontradas nestes autos, as quais foram didaticamente sintetizadas no Parecer n. 149/2022-GPETV (ID n. 1218078), senão vejamos, *in verbis*:

De início, cabe ressaltar que este Parquet de Contas realizou pesquisa no portal da transparência da Prefeitura Municipal de São Francisco do Guaporé<sup>3</sup> e não encontrou, mesmo utilizando vários parâmetros de busca, nenhuma informação publicada neste sítio eletrônico a respeito do Edital Pregão Eletrônico n. 054/2022, deste modo, restou caracterizado que o senhor Alcino Bilac Machado, Prefeito de São Francisco do Guaporé, em solidariedade com o senhor Eduardo Henrique de Oliveira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de São Francisco do Guaporé; e a senhora Bruna Hellen Katorski, Secretária-Geral de Governo e Administração do Município de São Francisco do Guaporé, violaram o art. 6º, I, da Lei Federal n. 12.527/2011 c/c arts. 48, §1º, II e 48-A, I, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 (LRF). Desta maneira, a Lei de Transparência e Acesso à Informação, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal obrigam ao gestor público a fornecer a informação necessária das despesas realizadas e contratações a viés de se concretizarem, tal medida coadua com os princípios da publicidade, eficiência e moralidade administrativa inclusos expressamente no art. 37, caput, da CF, bem como facilita a atividade de controle exercida pelos Organismos Fiscalizadores, incluindo-se o controle social.

Assim sendo, a não disponibilização das informações a respeito do Edital de Pregão Eletrônico n. 054/2022 no portal da transparência da citada municipalidade constituiu óbice inaceitável na realização da atividade de controle externo exercida pela Egrégia Corte de Contas Estadual.

Por logo, após novel análise, profunda e meritória, a ser realizada em horizonte próximo pela Unidade Técnica, deverão ser comunicados os senhores Alcino Bilac Machado, Prefeito de São



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Francisco do Guaporé; Eduardo Henrique de Oliveira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de São Francisco do Guaporé; Bruna Hellen Katorski, Secretária-Geral de Governo e Administração do Município de São Francisco do Guaporé, pela violação ao art. 6º, I, da Lei Federal n. 12.527/2011 c/c arts. 48, §1º, II e 48-A, I, da Lei Complementar Federal n. 101/2000 (LRF), ante a ausência de disponibilidade de informações sobre o Edital de Pregão Eletrônico n. 054/2002 no portal da transparência daquela municipalidade, e querendo apresentem justificativas a respeito da aludida infringência.

Ademais, em continuidade, o Corpo Técnico em análise preliminar (ID 1211756) apontou infringências que possuem o condão de macular o caráter competitivo do certame, quais sejam, o ultraje ao art.170, IV, da CF c/c art. 3º, caput, e art. 40, XVI, c/c art. 110, todos da Lei Federal n. 8.666/93.

Para as infringências supranominadas, constam como responsáveis, solidariamente, os senhores Alcino Bilac Machado, Prefeito de São Francisco do Guaporé; Eduardo Henrique de Oliveira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de São Francisco do Guaporé; e Bruna Hellen Katorski, Secretária-Geral de Governo e Administração do Município de São Francisco do Guaporé (autora do anexo I, termo de referência).

Houve a previsão em edital e termo de referência (ID 1207905), da seguinte cláusula:

“Edital: **Item 26.p** - Nos casos de admissão de taxa de administração nula ou negativa, **será vedado transpor tais valores aos credenciados, não prejudicando assim o objetivo da licitação, qual seja, proposta mais vantajosa**. Logo, tais propostas (nula ou negativa) DEVERÃO, ser demonstrada a vantajosidade, possibilidade de execução por meio de planilha de execução financeira, a qual deverá ser encartada nos autos do processo administrativo licitatório, constando o valor a ser cobrado das credenciadas.

Termo de Referência (Anexo I): **Item 20.1.17** - Nos casos de admissão de taxa de administração nula ou negativa, **será vedado transpor tais valores aos credenciados, não prejudicando assim o objetivo da licitação, qual seja, proposta mais vantajosa**. Logo, tais propostas (nula ou negativa) DEVERÃO, ser demonstrada a vantajosidade, possibilidade de execução por meio de planilha de execução financeira, a qual deverá ser encartada nos autos do processo administrativo licitatório, constando o valor a ser cobrado das credenciadas [...]”.

Grifo não original.

Consoante se verifica, a expressão: “será vedado transpor tais valores aos credenciados, não prejudicando assim o objetivo da licitação, qual seja, proposta mais vantajosa” carece de maiores justificativas por parte da administração.

Assim sendo, após análise meritória da Unidade Técnica, deverão ser notificados os senhores Alcino Bilac Machado, Prefeito de São Francisco do Guaporé; Eduardo Henrique de Oliveira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de São Francisco do Guaporé; Bruna Hellen Katorski, Secretária-Geral de Governo e Administração do Município de São Francisco do Guaporé, que resultou na presença de cláusulas restritivas de competitividade, para que possam apresentar justificativas e aperfeiçoar a peça editalícia.

Em seguida, a reclamante, Neo Consultoria e Administração de Benefícios EIRELI insurgiu-se contra o item 9 do Termo de Referência (Anexo I), a qual aduz:

“[...] **O pagamento será efetuado em até 30 (Trinta) dias após o atesto a contento da nota fiscal por parte do fiscal do contrato designado pela administração**. Para fins de conferência dos dados constantes da Nota Fiscal, a “CONTRATADA” disponibilizará acesso ao sistema de Controle de Compras à “CONTRATANTE”, o qual possibilitará emissão de relatórios que contenham, nomínimo, as seguintes informações: extrato analítico/sintético contendo todas as compras, individualmente discriminados por Secretaria, apresentado data, hora e local [...]”.

Grifou-se.

Em que pese não, ao menos num primeiro momento, não possuir o condão de macular o julgamento das propostas, a redação em destaque se demonstra um tanto ambígua quando

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

confrontada com o teor do art. 110, da Lei Federal n. 8.666/93, assim merece aperfeiçoamento por parte dos gestores.

Por logo, não se vislumbrou regras claras sobre a dinâmica da execução, liquidação e pagamento ao fornecedor pelos serviços prestados.

Deste modo, após a análise meritória do Corpo Técnico, sejam notificados os senhores Alcino Bilac Machado, Prefeito de São Francisco do Guaporé; Eduardo Henrique de Oliveira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de São Francisco do Guaporé; Bruna Hellen Katorski, Secretária-Geral de Governo e Administração do Município de São Francisco do Guaporé, pela violação ao art. 40, XVI, c/c art. 110, ambos da Lei Federal n. 8.666/93, pela previsão de regramentos ambíguos para pagamento ao fornecedor.

Em continuidade, este *Parquet* Especial após realizar uma análise minuciosa dos autos, esquadrinhou mais infringências que possuem o poder de macular o caráter competitivo da disputa.

A saber, descreve o item 4.g.vii do Edital (ID 1207905):

“Edital: **item 4.g.vii** – Não será admitida nesta licitação a participação de pessoas jurídicas: [...] vii. Que estejam reunidas em consórcio [...]”.

Não há nos instrumentos anexos à peça editalícia qualquer elemento motivador que seja capaz de esclarecer a referida proibição, vez que a mencionada regra restritiva, segundo a jurisprudência do Insigne Tribunal de Contas da União, deverá ser fundamentada, nota-se:

**O IMPEDIMENTO DE PARTICIPAÇÃO DE CONSÓRCIOS DE EMPRESAS EM LICITAÇÕES PÚBLICAS REQUER A FUNDAMENTAÇÃO DO ATO, À LUZ DO PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO.** (TCU. Plenário. Acórdão n. 1305/2013. Rel. Min. Valmir Campelo, j. 29.05.2013).

Dessarte, devem ser notificados, após análise meritória pela Unidade Técnica, os senhores Alcino Bilac Machado, Prefeito de São Francisco do Guaporé; Eduardo Henrique de Oliveira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de São Francisco do Guaporé; Bruna Hellen Katorski, Secretária-Geral de Governo e Administração do Município de São Francisco do Guaporé, pela violação ao art. 3º, caput, da Lei Federal n. 8.666/93, pela presença de cláusula restritiva de competitividade quando da proibição injustificada de participação no certame de pessoas jurídicas organizadas em consórcios.

Outrossim, consta ainda como cláusula restritiva de competitividade a impossibilidade de participação de empresas que não possuem “sistema próprio de gestão e operação”, em explicação nota-se a redação do item 4.g.ix do Edital ID 1207905):

“Edital: item 4.g.ix – Não será admitida nesta licitação a participação de pessoas jurídicas: [...] ix. Que não possuam sistema próprio de Gestão e operação [...]”.

Assim sendo, no próprio edital e seus anexos não há elementos aclaradores do que seria especificamente “sistema próprio de gestão e operação”, isto porque, a expressão pode gerar dubiedade, explica se.

Desta maneira, tal expressão poderá gerar dupla interpretação, assim dizendo, sistema próprio, como uma aplicação de sistema de informação desenvolvido especificamente pela própria pessoa jurídica que concorrerá no certame, ou ainda, sistema utilizado por esta empresa que disputará o certame mas desenvolvido por terceiros que comercializam o seu uso mediante licenças privadas. Por logo, a depender da interpretação, conseqüentemente gerará barreira mitigadora da competitividade no certame, que poderá prejudicar na busca pela proposta mais vantajosa pela Administração.

Dessa forma, a oitiva dos responsáveis é medida necessária para que possa ser esclarecido este ponto obscuro na peça editalícia.

Portanto, devem ser notificados, os senhores Alcino Bilac Machado, Prefeito de São Francisco do Guaporé; Eduardo Henrique de Oliveira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de São Francisco do Guaporé; Bruna Hellen Katorski, Secretária-Geral de Governo e Administração do Município de São Francisco do Guaporé, pela violação ao art. 3º, caput, da Lei Federal n. 8.666/93, defronte a presença de cláusula restritiva de competitividade quando da

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

exclusão do certame de pessoas jurídicas que não possuem “sistema próprio de gestão e operação”.

Ademais, a Administração falhou na utilização dos critérios para estimar os quantitativos (mensuração) dos custos unitários dos serviços a serem licitados, melhor dizendo, houve grave violação ao art. 7º, §1º, II, c/c art. 8º, caput, ambos da Lei Federal n. 8.666/93.

Defronte a impossibilidade de consulta das demais peças do Processo Administrativo n. 966-1/2022 no portal da transparência do Município de São Francisco do Guaporé, não há nos estudos técnicos de mensuração de todos os custos unitários demonstrados em planilhas consoante exige o dispositivo legal supranominado.

Ao estimar o valor, a Administração se restringe mencionar que já se utiliza de serviço semelhante, todavia a taxa de administração atual é de 7,469%, e destaca o valor de R\$ 5.000.000,00 e taxa de 6,54%, bem como afirma ser um valor estimado levando-se em consideração nos últimos 12 meses.

Entretanto, se já há contrato semelhante a estimação dos quantitativos e do preço são, em tese, mais simples de serem encontradas e melhores justificados, não foi revelado o quantitativo realmente gastos nos últimos 12 meses pela Administração, igualmente o preço unitário de peças, lubrificantes, mão de obra dos serviços, programação das manutenções preventivas, dentre outros fatores que poderiam influenciar no valor do serviço a ser contratado.

Neste sentido, vale trazer à baila a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Contas da União:

NAS LICITAÇÕES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DE MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS, DEVEM SER CONSIDERADOS NOS CÁLCULOS DA ESTIMATIVA DE CUSTOS, ENTRE OUTROS ELEMENTOS INTRÍNSECOS ÀS CARACTERÍSTICAS DO OBJETO, O TIPO E A IDADE DA FROTA, BEM COMO A PREVISÃO DE DISTÂNCIA A SER PERCORRIDA PELOS VEÍCULOS, COM VISTAS À ALOCAÇÃO DE RECURSOS SUFICIENTES E NECESSÁRIOS PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DURANTE TODO O PERÍODO CONTRATUAL (ART. 8º, CAPUT, DA LEI 8.666/1993). (TCU. Plenário. Acórdão n. 1079/2019. Rel. Min. Ana Arraes, j. 15.05.2019).

Deste modo, devem ser notificados os responsáveis, quais sejam, os senhores Alcino Bilac Machado, Prefeito de São Francisco do Guaporé; Eduardo Henrique de Oliveira, Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de São Francisco do Guaporé; Bruna Hellen Katorski, Secretária-Geral de Governo e Administração do Município de São Francisco do Guaporé, pela violação ao art. 7º, §1º, II, c/c art. 8º, caput, ambos da Lei Federal n. 8.666/93, pela inexistência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Não obstante seja prematuro afirmar a real ocorrência de todas as ilegalidades acima exaradas, já que não há ainda o cumprimento de todos os trâmites procedimentais necessários para tanto, revela-se imprescindível conceder aos responsáveis a oportunidade para apresentar razões de justificativas, ou eventuais esclarecimentos, para as ilegalidades noticiadas nos autos.

Noutro norte, há de se garantir a participação do responsável nos autos sob o teor do contraditório dinâmico, no aspecto formal (audiência, comunicação e ciência) e material (poder de influir na decisão proferida pelo órgão julgador), para poder corroborar com a justa instrução processual com vista em almejar a verdade real estampada nos autos sob o crivo do princípio constitucional da ampla defesa e contraditório.

Nas lições de Fredie Didier Júnior:

“Convém lembrar, ainda, que a ampla defesa é direito fundamental de ambas as partes, consistindo no conjunto de meios adequados para o exercício do adequado contraditório. Atualmente, tendo em vista o desenvolvimento da dimensão substancial do princípio do contraditório, pode-se dizer que eles se fundiram, formando uma amálgama de um único direito fundamental”<sup>4</sup>.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Ademais, insta consignar que no exercício do direito de defesa, o ônus da prova é distribuído ao gestor, ao qual cumpre buscar a comprovação da regularidade na aplicação dos recursos fiscalizados.

(...)

62. Nos termos alinhavados pelo Ministério Público de Contas (ID's n. 1218078 e n. 1317083) e ratificados pela SGCE (ID n. 1296860), não houve a 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), já que a Lei de Transparência e de Acesso à Informação e à Lei de Responsabilidade Fiscal compelem o gestor público a fornecer a informação necessária das despesas/contratações, em atenção aos Princípios da Publicidade, Eficiência e Moralidade Administrativa (art. 37, *caput*, da CF), além de auxiliar o controle efetivado pela sociedade e a atividade fiscalizatória exercida pelos órgãos de controle.

63. No que tange à admissão de taxa de administração negativa, observa-se que houve a previsão, tanto no edital quanto no termo de referência (ID n. 1207905), de cláusula<sup>18</sup> 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.

64. Além disso, em harmonia com o posicionamento técnico (ID n. 1296860), deve-se mencionar que existem decisões desta Casa de Contas que versam sobre a matéria e que devem ser observadas pelos responsáveis (Processos n. 2.068/2020-TCER, n. 1.703/2022-TCER, n. 663/2022-TCER), quando da deflagração de licitações futuras com o mesmo objeto, de modo a definir critério de julgamento que reflita o entendimento fixado por este Tribunal de Contas, notadamente para que se conjugue como critério de julgamento tanto a taxa de administração quanto o maior desconto sobre os demais produtos/serviços licitados, a título de exemplo.

65. Noutro norte, inexistem 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, o que, também, deve ser observado doravante.

66. De mais a mais, verifica-se ultraje ao art. 3º, *caput*, da Lei Federal n. 8.666, de 1993, dada a existência de cláusula restritiva de competitividade, uma vez que foi proibida, injustificadamente, no competitivo, a participação de pessoas jurídicas organizadas em consórcios, em desatenção à jurisprudência do TCU, oportunidade em que, futuramente, deve ser justificado, ou, permitida a participação de consórcios.

67. Consta, ainda, a presença de cláusula restritiva de competitividade, ao se excluir do prélio pessoas jurídicas que não possuem “sistema próprio de gestão e operação”, em desalinho ao art. 3º, *caput*, da Lei Federal n. 8.666, de 1993, o que pode gerar dupla interpretação, nos moldes delineados pelo Ministério Público Especial (ID n. 1218078), de modo que, quando tiver início novo procedimento licitatório, os responsáveis deverão detalhar o objeto de modo simples, preciso e objetivo, definindo, com segurança e justificadamente, quais as exigências para participação de interessados.

---

<sup>18</sup> Edital: Item 26.p - Nos casos de admissão de taxa de administração nula ou negativa, será vedado transpor tais valores aos credenciados, não prejudicando assim o objetivo da licitação, qual seja, a seleção da proposta mais vantajosa. Logo, tais propostas (nula ou negativa) deverão ser demonstrada a vantajosidade, possibilidade de execução por meio de planilha de execução financeira, a qual deverá ser encartada nos autos do processo administrativo licitatório, constando o valor a ser cobrado das credenciadas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

68. Finalmente, depreende-se do feito que houve violação ao art. 7º, § 1º, II c/c art. 8º, *caput*, ambos da Lei Federal n. 8.666, de 1993, ante a inexistência de orçamento detalhado em planilhas que constem a composição de todos os custos unitários, de maneira que os cidadãos auditados deverão elidir tal ponto quando da realização de novo certame, elaborando orçamento detalhado em planilhas que expressem, efetivamente, a composição de todos os seus custos unitários.

69. Tais circunstâncias somadas à atecnia da utilização de instituto jurídico, equivocadamente, a saber, “cancelamento”, *prima facie*, atrairiam um juízo de apenação pecuniária ao gestor auditado, por culpa grave, consoante se infere do art. 28 da LINDB.

70. A moldura normativa inserta no art. 28, *caput*, da LINDB, com redação incluída pela Lei n. 13.655, de 2018, c/c o art. 12, *caput* e § 1º, do Decreto n. 9.830, de 2019, estabelece que o **agente público somente será responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas nas hipóteses em que for constatado o dolo, direto ou eventual, ou o erro grosseiro.**

71. Traz-se à colação, por oportuno, os precitados preceptivos legais, senão vejamos, *in litteris*:

**Art. 28 da LINDB:** O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

**Art. 12, §1º do Decreto n. 9.830, de 2019:** O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. (Grifou-se)

72. Isso porque, consoante se infere do precitado documento, ao tomar ciência da série de irregularidades supracitadas, os responsáveis não se utilizaram dos institutos cabíveis para o desfazimento do ato administrativo em questão, conforme foi obtemperado pelo MPC, a saber: anulação, quando existentes ilegalidades, ou revogação, por motivo de conveniência e oportunidade, conforme Verbete Sumular 473 do STF, o que caracterizaria o erro grosseiro, passível de responsabilização.

73. De se ressaltar, que o **Senhor Maikk Negri**, Pregoeiro, ao fundamentar o “cancelamento”, o fez, erroneamente, embasado na Decisão Monocrática n. 0097/22/GCWCS (ID 1219569), exarada nestes autos, a qual se limitou a determinar que os responsáveis se abstivessem de realizar contratações, em razão da existência de indícios de irregularidades no edital do certame, daí porque a mera citação da precitada decisão não possui o condão de justificar o desfazimento do certame.

74. Nos termos acima alinhavados, a ausência de justificativas diante das impropriedades encontradas e a utilização equivocada de instituto de desfazimento de ato administrativo, **sem a devida, pertinente e necessária fundamentação**, enquadrar-se-ia no art. 28, *caput*, da LINDB, com redação incluída pela Lei n. 13.655, de 2018, e no art. 12, *caput* e § 1º, do Decreto n. 9.830, de 2019.

75. Faceado com a temática *sub examine*, é importante assinalar o julgamento da medida cautelar de 7 (sete) ações diretas de inconstitucionalidade<sup>19</sup>, ocorrido nos dias 20 e 21 de maio de 2020, em que o Pretório Excelso enfrentou o conceito de erro grosseiro, por meio de Voto apresentado pelo

<sup>19</sup> Erro grosseiro, no sentido de culpa grave, foi invocado em sede de responsabilização dos agentes públicos a partir de decisões do STF sobre sanções aplicadas a pareceristas públicos e situações similares (v.g., MS 24.631/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 1º/2/2008; MS 27867 AgR/DF, rel. Min. Dias Toffoli, 18.9.2012; MS 30928 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe-171, 15-08-2016). Depois da Lei 13.655/18, com maior aprofundamento, mas sem maior debate, o tema voltou ao STF no julgamento do MS 35196 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 12/11/2019, DJe-022 04-02-2020.

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Ministro **Luís Roberto Barroso**, acompanhado pela maioria, em que concedeu o provimento parcial da cautelar. Veja-se, *in verbis*:

**Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção."**

**A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos. (Destacou-se)**

76. Vale aduzir que o erro grosseiro de que trata o art. 28 da LINDB é aquele que não seria perpetrado pelo homem médio, acaso estivesse nas mesmas circunstâncias fáticas do agente público – erro inescusável.

77. Malgrado tenha se constatado a existência de erro grosseiro, na mesma linha defendida pela SGCE e pelo *Parquet*, tenho que, *in casu*, deve-se afastar a sanção pecuniária que seria devida.

78. É que o art. 28 da LINDB deve ser analisado conjuntamente com o art. 22 do mesmo diploma legal, *verbo ad verbum*:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

79. Fato que não se pode negar foi a diligência do responsável em agir, prontamente, tão logo foi instado por este Tribunal Especializado, com vistas a desfazer o certame com vícios de legalidade, ainda que de maneira equivocada.

80. De igual modo, não se tem notícias nos presentes autos de que o equívoco aforado pelo gestor tenha ocasionado algum prejuízo, quer para a Administração Pública, quer para os licitantes ou, ainda, para a sociedade em geral, do que se deflui inexistir abalo à fidedignidade da Administração Pública.

81. Assim sendo, considerando todo o plexo processual não se afigura razoável sancionar o gestor pela utilização de instituto indevido no desfazimento do certame de que se cuida, porquanto, *in casu*, tal falha se qualifica como irregularidade formal, sendo necessário, todavia, que a Administração Pública seja advertida quanto à utilização correta dos institutos jurídicos afetos à autotutela (revogação e anulação), bem ainda, quanto à imperiosa necessidade de motivação adequada das suas decisões, a par do que dispõe o Princípio do *Accountability*, atentando-se para as especificidades legais, de modo a evitar, dessa forma, a repetição das mesmas irregularidades aqui encontradas, em competitórios futuros.

82. Em razão desse contexto fático-jurídico, na mesma linha defendida pela SGCE e pelo MPC, impõe-se julgar o mérito da presente Representação procedente, em razão da comprovação das irregularidades noticiadas na inicial e no Parecer n. 0149/2022-GPETV, tacitamente reconhecidas pela



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

Administração ao desfazer o certame em tela, sendo despicienda a aplicação de medidas sancionatórias aos responsáveis, uma vez que a própria Municipalidade desfez o ato administrativo, ainda que por via juridicamente imprópria, devendo-se, todavia, alertá-la que, doravante, a reiteração do mesmo erro encontrado neste processo poderá ensejar a aplicação de sanção pecuniária.

83. Por derradeiro, não de ser revogados 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 de seu objeto, decorrente da revogação do Pregão Eletrônico n. 54/2022 – Processo Administrativo n. 966-1/2022.

### **III – DISPOSITIVO**

**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 conseqüentemente ao arquivamento no âmbito deste Tribunal de Contas, e sim, carrega 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



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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”.

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 precatar o erário de gastos desnecessários e, assim, salvaguardar o interesse público na essência;

**II – CONHECER**, ainda em fase preliminar, da 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);



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**II.2** – previsão, quanto à admissão de taxa de administração negativa, tanto no edital quanto no termo de referência (ID n. 1207905), de cláusula<sup>20</sup> 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 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-GCWCSC (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;

---

<sup>20</sup> Edital: Item 26.p - Nos casos de admissão de taxa de administração nula ou negativa, será vedado transpor tais valores aos credenciados, não prejudicando assim o objetivo da licitação, qual seja, a seleção da proposta mais vantajosa. Logo, tais propostas (nula ou negativa) deverão ser demonstrada a vantajosidade, possibilidade de execução por meio de planilha de execução financeira, a qual deverá ser encartada nos autos do processo administrativo licitatório, constando o valor a ser cobrado das credenciadas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**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 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:

**d)** 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.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

\*\*\*.353.808-\*\*, e pelo seu advogado, **RODRIGO RIBEIRO MARINHO**, OAB/SP n. 385.843, **via DOeTCE-RO**;

e) 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**;

f) 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 procedidas na forma pessoal, consoante moldura normativa consignada no artigo 44 da sobredita Resolução<sup>21</sup>;

**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.

**CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA**

Acompanho na integralidade o judicioso voto proferido pelo e. Relator.

**CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA**

Acompanho na integralidade o judicioso voto proferido pelo e. Relator.

<sup>21</sup> Art.44. Na ausência de cadastramento do interessado no Portal do Cidadão, a citação e a notificação se darão de forma pessoal, nos termos do art. 30, incisos I e II do Regimento Interno, devendo ser dirigidas ao endereço residencial ou profissional do responsável indicado nos autos, cumprindo às partes atualizar o respectivo endereço sempre que houver modificação.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

Com o relator

**CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**

Com o relator

**CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

Em nova manifestação, firme no propósito de lapidar, o mais possível, o trabalho técnico-científico apresentado no presente voto, e tendo constatado a necessidade de aprimoramento do item I do Dispositivo, considerando, notadamente, que a matéria *sub examine* trata de TESE JURÍDICA, que, caso aprovada por este Colendo Tribunal Pleno, irradiará efeitos jurídicos na esfera de atuação jurisdicional deste Órgão Superior de Controle Externo, promovo aperfeiçoamento do referido item e consigno que a alteração é meramente redacional, sem qualquer alteração da TESE JURÍDICA, na forma adiante transcrita:

**I – SUPERAR, PRELIMINARMENTE**, o atual entendimento jurisprudencial deste Tribunal de Contas, no que alude à extinção automática do processo, sem análise de mérito e por consectário o arquivamento dos autos, quando presente o desfazimento do procedimento licitatório, via revogação, anulação ou outro instituto a esses correlatos levados a efeito pelo agente público responsável, o que ora se supera sob a direção de uma releitura jurídico-constitucional mediada por inarredável interpretação jurídica e mais adequada hermenêutica e consequente aplicação do vívido texto constitucional, notadamente em cotejo com os cânones constitucionais da Eficiência, Eficácia, Efetividade e do Princípio do *Accountability* (dever de prestar contas), firme em repulsar o amadorismo no âmbito da Administração Pública e, por isso mesmo, estimular a boa prática da imprescindível profissionalização dos agentes públicos e a resultante entrega efetiva dos bens da vida para a sociedade em geral, no ponto, mediante a **FIXAÇÃO DA TESE JURÍDICA** que se segue:

[...]

**CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**

Para melhor conhecimento da matéria contida no científico e bem elaborado voto trazido à colação, por S. Ex<sup>a</sup>, o e. Relator, Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, afigura-se como necessário às vistas dos presentes autos.

**CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO – SESSÃO VIRTUAL DO PLENO DE 13 A 17 DE MARÇO DE 2023.**

**VOTO-VISTA CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**



Proc.: 01160/22

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**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:**<sup>22</sup> 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 Ordinária Virtual do Pleno, de 13 a 17 de março de 2023.

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

<sup>22</sup> 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.

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

firmar nova tese jurídica no sentido de que – nos casos em que o ato de licitação for anulado/revogado, *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 perecimento 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 impescindível 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 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, obtemper 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



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**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”.**

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 precatar 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;

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**II.4** – existência de cláusula restritiva de competitividade, uma vez que foi proibida, injustificadamente, no competitivo, a participação de pessoas jurídicas 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-GCWSC (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-GCWSC (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);

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

[www.tce.ro.gov.br](http://www.tce.ro.gov.br)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**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 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;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

**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 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. 147<sup>23</sup> do Regimento Interno desta Corte de Contas, requereu-se vista do processo em epígrafe.<sup>24</sup>

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

Pois bem, quanto ao assunto, o art. 49 da Lei n. 8.666/1993<sup>25</sup> 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)<sup>26</sup> 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

<sup>23</sup> **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.

<sup>24</sup> Conforme Certidão Técnica, Documento ID 1351068.

<sup>25</sup> 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/18666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2023.

<sup>26</sup> 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/14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2023.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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.

A Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>27</sup> 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 conseqüente 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

<sup>27</sup> 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.

Acórdão APL-TC 00020/23 referente ao processo 01160/22



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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.<sup>28</sup>

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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup>

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.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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).



Proc.: 01160/22

Fls.: \_\_\_\_\_

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria de Processamento e Julgamento  
DP-SPJ

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!

**CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**

Acompanho o distinguido voto exarado pelo Relator, nos termos do voto vista ora apresentado.

**CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA**

A despeito da judiciosa manifestação advinda da pena do Conselheiro **VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA**, tenho que a ressalva sugerida, no sentido de existirem situações em que será possível, de pronto, proceder-se ao arquivamento, a juízo monocrático do Relator, já está contemplada no voto por mim apresentado a este colendo Tribunal Pleno, na 1ª Sessão Virtual Plenária, realizada no período de 6 e 10 de fevereiro de 2023, razão pela qual, *data venia*, mantenho inalterado meu voto.

Em 13 de Março de 2023



PAULO CURI NETO  
PRESIDENTE



WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA  
RELATOR