



**ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Núcleo Jurídico da Administração da Secretaria de Estado da Justiça,  
Cidadania e Direitos Humanos



**PROTOCOLO:** 11.549.866-5

**INTERESSADO:** SECRETARIA DE ESTADO DA JUSTIÇA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS – SEJU – DEPEN

**ASSUNTO:** **PP 080/2012** – Aquisição de cultivador para a Colônia Penal Agroindustrial de Piraquara

**INFORMAÇÃO Nº 51/2012 - NJA/SEJU**

**PROCEDIMENTO PREGÃO PRESENCIAL Nº. 080/2012/SEJU/PR**

**Relatório**

Trata-se de protocolado por meio do qual se encaminha a este Núcleo Jurídico o procedimento licitatório realizado através de **Pregão Presencial nº. 080/2012** com vistas à contratação de empresa especializada para a aquisição de cultivador motorizado equipado com enxada rotativa e carreta, conforme especificações do Anexo I do Edital e Termo de Referência (fls. 57 e 63), no valor máximo de R\$ 34.900,00 (trinta e quatro mil e novecentos reais), obtido com base nos orçamentos de fls. 03/06.

Analisando os autos, verificou-se que o certame foi deflagrado a partir do Ofício 912/2012 GAB/DEPEN de fls. 15, por meio do qual o Diretor do DEPEN solicitou justificadamente autorização e instauração de procedimento licitatório para a contratação de empresa especializada, em atenção ao pedido do Diretor da CPAI às fls. 02, com recursos do FUPEN, no preço médio levantado por esse Departamento.

À fls. 11, consta a manifestação do FUPEN, informando que a existência de dotação orçamentária, seguida às fls. 13 da Declaração de Disponibilidade Financeira e às fls. 14 da Declaração do Ordenador de Despesas, ambas expedidas pelo Diretor do DEPEN.

Os autos foram encaminhados a essa Secretaria, onde houve manifestação do GAS/SEJU, anexando aos autos informação do GPS/SEJU, atestando a disponibilidade orçamentária com o respectivo QDD às fls. 18/19, esclarecendo que as despesas estavam contempladas na proposta orçamentária de 2012.



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Núcleo Jurídico da Administração da Secretaria de Estado da Justiça,  
Cidadania e Direitos Humanos



Após, seguiram para a Comissão Permanente de Licitação, a qual procedeu a elaboração da minuta do edital juntamente com a minuta do respectivo contrato, sendo ambas devidamente aprovadas por essa assessoria jurídica à fl. 32.

Retornando os autos à CPL, houve a publicidade do ato convocatório no Diário Oficial do Estado do Paraná (fl. 34), na data de 21/11/12, bem como no sistema de compras eletrônicas.

Na sessão realizada em 04 de dezembro de 2012, às 14h00, na presença da equipe de licitação formada por 03 (três) servidores, não houve o comparecimento de empresas interessadas nem tampouco o recebimento de envelopes pelo correio, conforme consta às fls. 35/37.

Diante disso, a licitação foi declarada deserta em despacho secretarial de fls. 38, determinando-se o retorno dos autos para à CPL para republicação do edital.

Tal resultado foi publicado no Diário Oficial do Estado do Paraná na data de 07/12/2012 (fl. 43), sendo a republicação do edital realizada na mesma data, no DIOE e no sistema de compras eletrônicas.

Em seguida, houve pedido do DEPEN, à fl. 45, para alteração da especificação do objeto, no sentido de fazer constar, ao invés de 03 (três), 02 (duas) marchas ré, cujo atendimento se deu às fls. 72/74 com a publicação de errata no sistema de compras eletrônicas, sem que, contudo, tenha sido realizada a atualização dos orçamentos e a correspondente alteração do preço máximo previsto no edital para a aquisição.

Foram atualizadas a declaração de disponibilidade orçamentária (fl. 46), sem apresentação da QDD, a declaração do ordenador de despesas (fl. 47) e a declaração de disponibilidade financeira (fl. 48), compatibilizando-as à Lei Orçamentária de 2013.

A nova sessão foi relatada e documentada nos termos da Ata de fls. 158/160, onde ficou consignado que, superada com sucesso a fase de credenciamento, seguiu-se para a fase de análise das propostas, sendo classificada em primeiro lugar, após lances verbais registrados às fls. 161, a empresa CWR COMERCIAL LTDA - ME, considerando os critérios previstos no Edital, mormente o menor preço, fixado em R\$ 34.290,00 (trinta e quatro mil duzentos e noventa reais), com desconto de 1,75% em relação ao preço máximo fixado no edital.

Após negociação do preço, foram conferidos os documentos de habilitação da citada empresa, ficando comprovado que a mesma satisfazia todos os requisitos estabelecidos no edital, declarando-se, porém, a inabilitação da segunda colocada



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Núcleo Jurídico da Administração da Secretaria de Estado da Justiça,  
Cidadania e Direitos Humanos



pela não apresentação de CNPJ e de Certidão Negativa expedida pelo INSS. Assim, passou à segunda classificação a terceira colocada.

A empresa Portal Motores Equipamentos Máquinas e Peças Ltda. manifestou interesse em recorrer, porém, passado o prazo para apresentação das razões recursais sem manifestação da mencionada empresa, a CPL apresentou às fls. 162 o resultado final do certame.

Em seguida, vieram os autos para análise e manifestação desse Núcleo Jurídico, que, por sua vez, ao constatar que a alteração das especificações do objeto publicada na errata às fls. 72/74 não foi acompanhada da atualização dos orçamentos nem tampouco da correspondente alteração do preço máximo, solicitou, mediante informação de fls. 164/165, esclarecimentos junto à CPL.

Em resposta, a Comissão alegou que a alteração de objeto se deu em razão de que só foi encontrada uma fabricante do equipamento com 03 (três) marchas, não sendo realizados novos orçamentos porque a alteração foi pequena.

É o relatório.

### **Mérito**

Segundo dispõe o art. 3º, da Lei 8.666/1993, regra-matriz da licitação, as principais finalidades do procedimento licitatório são garantir a observância do princípio da isonomia bem como garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. E, como tais, devem ser buscadas da maneira mais efetiva possível, motivo pelo qual todas as regras do procedimento licitatório direcionam-se ao máximo atendimento desses objetivos.

A respeito da modalidade adotada, qual seja o pregão, relevante ressaltar que está previsto pela Lei Federal n.º 10.520/02 e pela Lei Estadual n.º 15.608/07, que, em seu artigo 37, § 5º, demonstra ser o pregão a modalidade adequada para a aquisição de bens e serviços comuns, contemplando propostas escritas e lances verbais, em uma única sessão pública, ou por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação.

Depreende-se dos autos, **em relação à primeira publicação do edital registrada à fl. 34**, o cumprimento das disposições legais inerentes à fase interna do certame, especialmente no que se refere tanto aos requisitos estabelecidos no art. 3º, da Lei Federal 10.520/2002, quanto no art. 49, da Lei Estadual. Assim, emitiu-se, à fl.



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Núcleo Jurídico da Administração da Secretaria de Estado da Justiça,  
Cidadania e Direitos Humanos



32, a **Informação nº. 452/2012** desse NJA aprovando-se a respectiva minuta e do correspondente contrato.

No que toca à **segunda publicação registrada à fl. 44**, no entanto, não se pode dizer o mesmo.

Nota-se que, logo após a declaração do resultado do pregão como **deserto**, por meio do despacho secretarial de fls. 38, os autos foram devolvidos diretamente para a CPL, sem manifestação desse Núcleo Jurídico, para republicação do edital.

Ocorre que os orçamentos utilizados para a fixação do preço médio, em que pese já estivessem com prazo de validade vencido, uma vez que passados mais de 60 (dias) de seu levantamento – prazo máximo aceitável - não foram atualizados. Isso, por si só, já macularia a regularidade da fase interna.

Além disso, **ainda houve a publicação de errata ao edital alterando as especificações do objeto, sem qualquer alteração do preço máximo fixado no edital para a contratação.**

Nota-se que alterar, no detalhamento do objeto, a especificação de 03 (três) marchas ré para 02 (duas) marchas demandaria uma nova cotação de preços, a fim de dar transparência ao processo licitatório, visto que a diminuição das exigências relacionadas a um dos itens do equipamento, especialmente relacionada à sua potência, leva à conclusão lógica de que lhe seria correspondente uma diminuição de custo, conclusão esta que só poderia ser elidida mediante novos orçamentos atestando uma eventual manutenção do preço nos mesmos patamares.

Ocorre que este novo levantamento de preços não ocorreu, gerando um risco à Administração, qual seja, o de adquirir um bem por preço não correspondente ao seu valor de mercado, o que contraria frontalmente o princípio da legalidade bem como o princípio da economicidade, aos quais o administrador encontra-se adstrito.

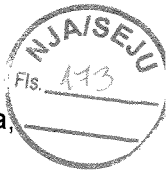
Alexandre de Moraes, analisando o **princípio da legalidade** assim expõe: “O Administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois incidência de sua vontade subjetiva, pois na administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza (MORAES, *Direito Constitucional*, p.324).”

Em se tratando de licitação, o princípio da legalidade encontra-se previsto no rol do art. 3º, da Lei 8.666/93, encontrando explicitação concreta em seu artigo 4º, segundo o qual “*todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público e subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão*



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Núcleo Jurídico da Administração da Secretaria de Estado da Justiça,  
Cidadania e Direitos Humanos



*acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos."*

No caso do pregão presencial, a lei geral de regência, como já mencionado é a Lei Federal de 10.520/2002, complementada no âmbito estadual pela lei 15.608/2007, que assim dispõe:

*"Art. 49. Na fase interna ou preparatória do pregão, o servidor responsável pela formalização do processo licitatório deverá adotar, sem prejuízo de outras, as seguintes providências:*

*III – informar o valor estimado do objeto da licitação, de modo a propiciar a avaliação da composição dos custos, **através de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado;**"*

Assim, a decisão de renovar ou não os orçamentos anteriormente levantados para a contratação não se insere, no caso em tela, no poder discricionário da Administração, visto que, com as novas especificações, o objeto passa a ser diferente, e, em não existindo nova cotação de preços, fica como se a licitação estivesse sido realizada sem qualquer levantamento de preços, dado que os orçamentos anteriormente levantados não podem ser para ele aproveitados.

Oportuno ressaltar que a justificativa apresentada pela CPL não é passível de convalidar o ato praticado, visto que o fato de existir somente um fabricante para o equipamento licitado e o receio de que houvesse direcionamento da licitação não muda o fato de que o objeto foi alterado.

Demais disso, a existência de apenas um fabricante para o produto não acarreta, por si só, o direcionamento da licitação, visto que foi comprovada a existência de fornecedores distintos, com valores distintos, o que garante competitividade ao certame.

O **princípio da economicidade**, por sua vez, representa, em síntese, a promoção de resultados esperados com o menor custo possível. Pode-se dizer que é a união da qualidade, celeridade e menor custo nos negócios realizados pelo poder público.

Para Marçal Justen Filho (2006:54), *"a economicidade impõe adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos. (...) envolve o enfoque custo-benefício."* Já para Bugarin (2004:114) a economicidade é a *"obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma*



**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Núcleo Jurídico da Administração da Secretaria de Estado da Justiça,  
Cidadania e Direitos Humanos



*determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e ou patrimoniais em um dado cenário econômico."*

O posicionamento dos Tribunais, mais especificamente do Tribunal de Contas da União, tem sido no sentido de afirmar que as **contratações públicas somente poderão ser efetivadas após estimativas prévias do respectivo valor**, que devem obrigatoriamente ser juntadas ao processo de contratação e ao ato convocatório divulgado, uma vez que servirão de balizamento objetivo para o ato de julgar as ofertas apresentadas na sessão.

O preço estimado, portanto, deve sempre refletir o preço de mercado considerando todos os fatores influenciadores na formação dos custos.

Na prática, a estimativa deve ser elaborada com base nos preços colhidos com empresas do ramo pertinente ao objeto licitado, sendo que, usualmente adota-se o preço médio, o qual é elaborado a partir de várias pesquisas de preços, no mínimo de 3 (três), realizadas no mercado em que está sendo realizada a provável contratação.

O TCU, em seu Manual de Licitações, ensina que: "(...) **Pesquisar preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de processos de contratação pública.**" (Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl., 2010)

Frise-se ainda que, nessa atividade, conforme deliberação do TCU, *"a teor do art.43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, a estimativa de custos para fins de licitação deve ser feita com base em efetiva pesquisa de preços no mercado, e não a partir da aplicação de índices inflacionários sobre os valores referentes a licitações similares anteriores."*

Dessa orientação pode-se concluir que também não é admissível que, após a alteração das especificações do objeto da licitação, aproveite-se a estimativa de custos utilizadas para objetos similares.

Tal opção, adotada pela pregoeira, no caso em tela, embora mais prática, configura procedimento inadequado, gerando, assim, uma ilegalidade.

É nessa linha que apontam as orientações do TCU:

*Acórdão 2014/2007 Plenário: "(...) Especificações imprecisas, **inadequada pesquisa de preços**, desclassificação de empresa sem apontar todos os itens do edital não atendidos, incoerência nas respostas apresentadas pelo*



**ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Núcleo Jurídico da Administração da Secretaria de Estado da Justiça,  
Cidadania e Direitos Humanos



*pregoeiro, adjudicação vencedora com valores significativamente superiores aos ofertados pela recorrente **levam a determinação de anulação do edital (...)***”.

*Acórdão 1375/2007 Plenário: “**Não é admissível** que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, **máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado**”.*

(grifos acrescidos)

Na teoria das nulidades desenvolvida por Marçal Justen Filho, especificamente para os procedimentos licitatórios, os vícios podem ser conceituados conforme a gravidade das sanções. Para ele, são três as modalidades de sanções para vícios de atos ocorridos no curso da licitação.

Em uma ordem decrescente de gravidade da sanção, pode-se aludir primeiramente à mera irregularidade, a qual é verificada quando a ofensa ao dispositivo normativo é **inapta a acarretar lesão ao interesse público ou particular**. Em segunda ordem, encontra-se a anulabilidade. Ela ocorrerá quando houver ofensa a regra de tutela do **interesse privado** dos participantes na licitação. Em terceiro plano, há a nulidade propriamente dita. Caracteriza-se quando é configurada **ofensa à regra que tutela o interesse público**. Nesse sentido, a invalidação deriva diretamente dos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

Como visto, os dispositivos legais violados, no caso em análise, têm por objetivo primordial resguardar o princípio da economicidade, na medida em que a ausência de levantamento de preços que deixe claro o impacto da alteração da especificação no valor do produto gera risco à Administração de adquirir equipamento em valor maior do que se pratica no mercado, em prejuízo ao interesse público.

Em sendo assim, a fase interna do certame, que antecedeu à segunda publicação do edital encontra-se flagrantemente maculada, eivando de vício insanável o edital, não sendo passível de convalidação.

Nessa linha, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça exemplificado no julgado a seguir transcrito:

*DIREITO ADMINISTRATIVO - PROCESSO CIVIL - DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO - LICITAÇÃO - EDITAL - NULIDADE - REEXAME NECESSÁRIO CONHECIDO E IMPROVIDO.*



**ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Núcleo Jurídico da Administração da Secretaria de Estado da Justiça  
Cidadania e Direitos Humanos



**1. É nulo edital de licitação na modalidade concorrência, inquinado por vícios que atentem contra os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade (art. 37 caput, da Constituição e do art. 3º, caput, da Lei nº 8666/93).**

2. No caso, constata-se a **existência das seguintes irregularidades no ato convocatório**: a necessidade de adequação às Leis nº 11.101/05 e nº 11.4445/07, a omissão quanto aos meios de comunicação à distância (telefone, e-mail, etc.), a exigência de compra do edital, a falta de fundamentação no que se refere à eleição do índice demonstrativo da boa situação financeira do licitante e a cumulação de exigências que atestem esta qualidade, a necessidade de comprovação da capacitação técnica na data da publicação do edital, **a divergência entre o preço global máximo permitido à licitação e o orçamento previsto**, a insuficiência no detalhamento da planilha de custos e, por fim, a delegação ao licitante da escolha quanto à localização da Central de Tratamento de Resíduos.

3. Reexame Necessário conhecido e improvido.

(REEX 197533 PE 00004712120088171090, Min. Rel. Fernando Cerqueira, julgamento 22/12/2009, 7ª. Câmara Cível, Pub. 22/12/2009) – grifos acrescidos.

O vício verificado no procedimento em análise, portanto, macula o edital, alcançando todo o restante do certame que constitui a fase externa, o que poderia, registre-se, ser evitado caso a segunda publicação e principalmente o conteúdo da errata fosse submetida previamente à análise dessa assessoria jurídica.

Diante disso, cumpre ressaltar que a Administração Pública pode, com ou sem provocação, revogar ou anular o ato administrativo, sem que isso se constitua em ato de ilegalidade ou abuso de poder, lição assentada pelo STF no enunciado da súmula 473, in verbis: “A administração pública pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos” (...).”

A Lei nº. 8.666/93 trata das hipóteses de revogação e anulação do procedimento licitatório ao dizer:

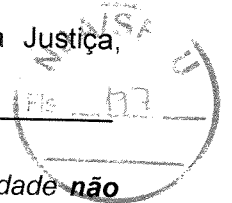
**“Art. 49 – A autoridade competente para aprovação do procedimento somente poderá revogar licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.**





**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Núcleo Jurídico da Administração da Secretaria de Estado da Justiça,  
Cidadania e Direitos Humanos



§ 1º - A anulação do procedimento licitatório por motivo de ilegalidade **não gera obrigação de indenizar** ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

§ 3º - No caso de desfazimento do processo licitatório, **fica assegurado o contraditório e ampla defesa.**

Nesse tema, José Cretella Júnior leciona: "...pelo princípio da autotutela administrativa, quem tem competência para gerar o ato, ou seu superior hierárquico, tem o poder-dever de anulá-lo, se houver vícios que os tornem ilegais" (CRETELLA JÚNIOR, José. Das Licitações Públicas (comentários à Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993). Rio de Janeiro: Forense, 2001. pág. 305).

Frise-se que o "poder" ao qual se refere a súmula trata-se de poder-dever da Administração, ou seja, não se insere no âmbito da discricionariedade da autoridade pública.

Assim, a autoridade competente para aprovação do procedimento poderá anulá-la por ilegalidade, de ofício, ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

Em conclusão, **não se recomenda a homologação do certame**, sendo que a medida que se ajusta ao que se depreende dos autos não é outra a não ser a anulação do procedimento licitatório e repetição do ato inquinado de vício, bem como de todos os demais atos subsequentes, pois, em razão dos efeitos da nulidade, todos os atos dele decorrentes restam prejudicados, ficando, portanto, prejudicada toda a fase externa da licitação.

### **Conclusão**

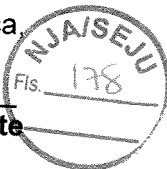
Diante do exposto, considerando o vício insanável detectado no procedimento do **Pregão Presencial nº. 80/2012**, especialmente no que se refere à ausência de orçamentos que justifiquem a manutenção do preço máximo do edital em detrimento das alterações nas especificações do objeto, **não se recomenda a homologação do certame**, mas sim a **anulação do resultado obtido**, determinando o refazimento dos atos a partir da correção do ato irregularmente praticado.

Outrossim, **recomenda-se que as próximas autorizações para reabertura de edital diante de licitações fracassadas ou desertas sejam precedidas de manifestação**




**ESTADO DO PARANÁ**  
**PROCURADORIA GERAL DO ESTADO**

Núcleo Jurídico da Administração da Secretaria de Estado da Justiça,  
Cidadania e Direitos Humanos



deste Núcleo Jurídico, bem como o **conteúdo das erratas eventualmente publicadas acerca dos editais de licitação**, a fim conferir segurança jurídica aos procedimentos, evitando atrasos desnecessários em sua conclusão.

Curitiba, 07 de fevereiro de 2012.

  
**Luyza Marks de Almeida**  
Procuradora do Estado  
Chefe do NJA/SEJU

  
**Lorena Mainardes Kossar Mendes Pedrozo**  
Assistente Técnica