



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Procuradoria Geral do Estado - PGE
Procuradoria Geral junto à Secretaria de Estado do Obras e Serviços Públicos - PGE-SEOSP

Informação nº 6/2023/PGE-SEOSP

De: PGE-SEOSP

Para: SEOSP-GAB

Processo nº: 0035.068555/2022-75

Assunto: **Decisão que anulou certame licitatório. Recurso Administrativo.**

[I]

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria para análise de Recurso Quanto a Anulação - ARROBA (0035596903), onde se alega:
 - 1.1. que o serviços estavam previstos no edital - 17 envelope 02 da proposta de preços, item "c");
 - 1.2. que o Termo de Referência, anexo I do Edital, traz as obrigações da contratada;
 - 1.3. que a implantação dos programas de segurança do trabalho está esculpido na alínea "c" do subitem 18.26.1;
 - 1.4. que oportunize reapresentar as Planilhas aonde serão inseridos e demonstrados todos os custos com PGR, PCMSO e LTCAT, além de outros custos que sejam considerados necessários. Esta condição está prevista no Edital, no subitem 20.2 que trata da possível inexecutabilidade da proposta;
 - 1.5. que reiniciar o procedimento licitatório, neste momento, irá incidir numa estimativa de custos com valor superior em mais de 700 mil reais, conforme valores informados na decisão de anulação. Isso, por si só, já caracteriza maiores encargos para a administração;
 - 1.6. que os eventuais custos já se encontram previstos e outros que não estejam serão absorvidos nos valores propostos na licitação.
2. O ato de anulação ocorreu no Despacho (0034843314), de onde se extrai:

Foi emitida a Análise nº 93/2022/SEOSP-NPE (0034645083), a qual constatou a ausência de elementos importantes para execução e fiscalização do objeto, incorrendo em erros comuns em planilhas orçamentárias, afirmando que tais elementos apresentam custos e que a sua ausência poderá resultar no **comprometimento financeiro do contrato**, bem como, na **falta de segurança do canteiro de obras dos elementos**.

Portanto, este Ordenador de Despesas, amparado pelo entendimento do TCU, decidiu por anular o certame licitatório, uma vez para a execução de uma obra somente pode ser iniciada se estiver em perfeitas condições de ser executada, sob pena de de violação à regra da competição (0034843314).

3. É o essencial a relatar.

[II]

A LEGITIMAÇÃO DA ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

4. Dispõe a Constituição Federal da República Federativa do Brasil que **aos Procuradores do Estado incumbe a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas** (art. 132, *caput*), disposição incorporada pela Constituição do Estado de Rondônia, que estabelece:

Art. 104. A Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado, judicial e extrajudicialmente cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

5. Disciplinando a matéria no plano infraconstitucional, a Lei Complementar nº 620, de 11 de junho de 2011, ao instituir a **Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia**, prescreveu que:

Art. 3º. Compete à Procuradoria Geral do Estado de Rondônia:

II – exercer a consultoria jurídica do Estado de Rondônia, a promoção da defesa dos agentes públicos nos procedimentos administrativos ou judiciais relacionados com atos que praticarem no exercício de suas funções, desde que o agente tenha provocado e seguido a orientação jurídica da Procuradoria Geral do Estado;

III – exercer o controle interno da legalidade dos atos do Estado de Rondônia, quando instada a fazê-lo;

V – zelar pelo cumprimento e execução das normas, decisões e procedimentos jurídicos da Administração Pública Direta e Indireta, com correição, fiscalização e controle dos atos, que, no caso da Administração Pública Indireta, deverá ser provocado;

6. Quanto ao exercício de atribuições eminentemente jurídicas por servidores não titulares do cargo de Procurador do Estado, sobretudo por **servidores ocupantes de cargos comissionados**, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a **inconstitucionalidade** de citada prática, assentando que *tal atividade deve ser exercida por procuradores organizados em carreira, destinando-se referida exigência à configuração da necessária qualificação técnica e independência funcional desses agentes públicos*.

7. Importa grifar que referida decisão fora proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.261/RO, proposta em face da Lei Complementar nº 500, de 2009, que criou cargos de provimento precário destinados ao assessoramento jurídico no âmbito da Secretaria de Estado de Assuntos Estratégicos, havendo ainda diversas ações diretas pendentes de julgamento no Excelso Sodalício, versando também sobre normas rondonienses, a exemplo das ADI's 4.023 (SEDUC) e 4.024 (SEJUS), dentre outras.

8. Portanto, resta inequivocamente caracterizada a **competência constitucional exclusiva da Procuradoria Geral do Estado** para o exercício da função consultiva no presente feito, com exclusão da eventual competência de qualquer outro agente público, observado o disposto no art. 11, inciso V e § 2º.

[III]

FUNDAMENTAÇÃO

9. Regulamentando dispositivo constitucional, a Lei Nacional nº 8.666/1993 exige para o procedimento licitatório, pelo menos, o projeto básico, ficando a exceção para o projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que autorizado pela Administração:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que **possibilite a avaliação do custo da obra** e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

10. Por tanto, o projeto básico deve estar adequado para que não comprometa a competitividade e isonomia entre os licitantes.

11. A análise técnica afirma que a planilha orçamentária contém falhas:

Omitir custos, em especial das seguintes parcelas: mobilização/desmobilização, instalação e manutenção do canteiro de obras, administração local da obra, equipamentos de proteção individual e coletiva, ferramentas manuais, alimentação e transporte de trabalhadores, fretes e transportes de insumos em obras executadas em locais afastados dos centros urbanos, gastos com higiene e segurança do trabalho;

Inserir insumos de maneira direta nas planilhas orçamentárias, não prevendo valor de mão de obra para execução dos serviços.

12. De toda sorte, "*erros comuns*" não são, por si só, causa para **anulação** da licitação, embora o ato seja discricionário do gestor público:

ANULAÇÃO – LICITAÇÃO – TOTAL OU PARCIAL – DISCRICIONARIEDADE DO GESTOR – TCU. Trata-se de representação acerca de irregularidades em concorrência pública visando à execução de obra de implantação de esgotamento sanitário. O relator, ao analisar o caso, afastou os defeitos inicialmente apontados pela representante, no entanto, identificou falha na condução da licitação, relativa à desclassificação das propostas de todos os licitantes, em face da suposta inexequibilidade de itens isolados das planilhas de custos. Sobre esse aspecto, ressaltou que "**as propostas apresentadas pelas licitantes não eram inexequíveis**, pois, mesmo após a correção da alíquota previdência reproduzida erroneamente pelas empresas a partir de planilha anexada ao edital, permitiam que as

empresas lucrassem ao participarem da licitação". Acrescentou que, "ainda que entendesse inexecutáveis as propostas, a Comissão Permanente de Licitação – CPL deveria ter oportunizado às empresas a demonstração da exequibilidade, nos termos da Súmula TCU 262". A despeito dessas irregularidades, o julgador entendeu que a correção do procedimento é simples "e tem potencial de benefício financeiro para a administração, trazendo o curso da licitação para a legalidade, sendo possível o aproveitamento dos demais atos anteriores a falha procedimental". E ressaltou que "a jurisprudência desta Corte aponta que é possível a anulação parcial de procedimento licitatório, com o aproveitamento dos atos que não tenham sido maculados pelo vício". Com base nesse entendimento, ponderou que **"é facultado ao gestor, dentro da sua esfera de discricionariedade, a escolha entre anular todo o procedimento licitatório, nos termos do art. 49 da Lei 8.666/1993, ou invalidar apenas os atos insuscetíveis de aproveitamento e retomar o certame no momento imediatamente anterior ao ato ilegal, em analogia ao art. 4º, inciso XIX, da Lei 10.520/2002 (Acórdão 3092/2014 – Plenário)".** Pelo exposto, com base na proposta do relator, o Plenário julgou improcedente a representação e, entre outras medidas, fixou prazo para que a Administração licitante "adote as providências necessárias à anulação da Concorrência Pública 1/2016 ou à declaração de nulidade da desclassificação das propostas da Concorrência 1/2016 e dos atos subsequentes, retificando-os no que tange às irregularidades suscitadas nos presentes autos e republicando-os em obediência ao art. 21, § 4º, Lei 8.666/1993". (Grifamos.) (TCU, Acórdão nº 637/2017 – Plenário). ([TCU, Acórdão nº 637/2017 – Plenário](#)).

13. Perceba que o Tribunal de Contas da União (TCU) afirma que *"é facultado ao gestor, dentro da sua esfera de discricionariedade, a escolha entre anular todo o procedimento licitatório, nos termos do art. 49 da Lei 8.666/1993, ou invalidar apenas os atos insuscetíveis de aproveitamento e retomar o certame no momento imediatamente anterior ao ato ilegal, em analogia ao art. 4º, inciso XIX, da Lei 10.520/2002"*.

14. O ideal é que, ao pronunciar a nulidade, a autoridade indique expressamente os atos com vícios insanáveis e se as deficiências apontadas no projeto básico são graves - ao ponto de impedir o dimensionamento dos quantitativos da obra, tornando sem efeito todos os subsequentes que deles dependam, dando ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa, se houver.

15. Assim, é preciso observar se os vícios são sanáveis ou insanáveis, caso em que, nesta última, de fato a anulação é o caminho mais adequado.

16. Perceba que a Lei Nacional nº 8.666/1993 previu as hipóteses de *"preços manifestamente inexequíveis"*, mas deu o caminho para o caso:

Art. 48. Serão desclassificadas:

[...]

II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido **ou com preços manifestamente inexequíveis**, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

[...]

§ 2º Dos licitantes classificados na forma do parágrafo anterior cujo valor global da proposta for inferior a 80% (oitenta por cento) do menor valor a que se referem as alíneas "a" e "b", **será exigida, para a assinatura do contrato, prestação de garantia adicional**, dentre as modalidades previstas no § 1º do art. 56, igual a diferença entre o valor resultante do parágrafo anterior e o valor da correspondente proposta. ([Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998](#)).

§ 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação **ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo**, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis.

17. Mesmo nos casos de preços manifestamente inexequíveis é possível dar continuidade a licitação, desde que o gestor a avalie como economicamente melhor para a administração pública.

18. No caso em espécie, trata-se de procedimento licitatório referente ao Edital de Licitação - CP nº 008/2022 (0032072987), que versa sobre CONCORRÊNCIA PÚBLICA, no regime de empreitada por PREÇO GLOBAL, do tipo MENOR PREÇO POR LOTE.

19. A Lei Nacional nº 8.666/1993 diz que na empreitada por preço global a Administração contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total, devendo fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.

20. Valioso esclarecer que mesmo na empreitada por preço global, é importante o controle de preços unitários, como se observa de trecho transcrito do Voto do Ministro-Relator Marcos Vinícios Vilaça na Decisão 253/2002 do Plenário do TCU:

[...] o fato de os processos licitatórios terem sido realizados em regime de preço global não exclui a necessidade de controle dos preços de cada item. É preciso ter em mente que, mesmo nas contratações por valor global, o preço unitário servirá de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, admitidos nos limites estabelecidos no Estatuto das Licitações. Dessa forma, se não houver a devida cautela com o controle de preços unitários, uma proposta aparentemente vantajosa para a administração pode se tornar um mau contrato. 3. Esse controle deve ser objetivo e se dar por meio da prévia fixação de critérios de aceitabilidade dos preços unitário e global, tendo como referência os valores praticados no mercado e as características do objeto licitado.

21. Portanto, o gestor deve avaliar o equilíbrio entre o interesse público e a anulação de ato (Acórdão 3344/2012-Plenário, Acórdão 2789/2013-Plenário, Acórdão 1698/2012-Plenário, Acórdão 2253/2011-Plenário, Acórdão 637/2017-Plenário, Acórdão 637/2017-Plenário, Acórdão 3092/2014-Plenário, Acórdão 3361/2015-Plenário, Acórdão 1904/2008-Plenário).

22. Note que a análise técnica expôs:

Com Objetivo de estimar o impacto financeiro ao contrato, fora realizado um estudo comparativo, prevendo na planilha orçamentária em tela os elementos outrora ausentes, chegando ao resultado da tabela abaixo:

OBJETO		VALOR DA PLANILHA SEM ALTERAÇÕES Edital de Licitação - CP nº 008/2022	VALOR DA PLANILHA CORRIGIDA	DIFERENÇA
MUNICÍPIO DE CANDEIAS	CANDEIAS-LINHA DO CAJU	R\$ 476.835,90	R\$ 503.010,73	R\$ 26.174,83
	CANDEIAS - NOVA ESPERANÇA	R\$ 306.319,54	R\$ 336.637,71	R\$ 30.318,17
	PARAÍSO DA ACÁCIAS 01	R\$ 323.024,01	R\$ 349.508,13	R\$ 26.484,12
	PARAÍSO DA ACÁCIAS 02	R\$ 454.447,35	R\$ 489.348,26	R\$ 34.900,91
	PARAÍSO DA ACÁCIAS 03	R\$ 286.660,59	R\$ 314.865,21	R\$ 28.204,62
	PARAÍSO DA ACÁCIAS 04	R\$ 446.513,84	R\$ 485.214,36	R\$ 38.700,52
TOTAL PARA MUNICÍPIO DE CANDEIAS				R\$ 184.783,16
MUNICÍPIO DE THEOBROMA	AGROVILA 12 DE OUTUBRO	R\$ 321.717,44	R\$ 367.119,90	R\$ 45.402,46

AGROVILA ÁGUA CRISTALINA	R\$ 346.258,01	R\$ 395.291,06	R\$ 49.033,05
AGROVILA MANOEL RIBEIRO - THEOBROMA/RO	R\$ 377.633,55	R\$ 424.419,45	R\$ 46.785,90
AGROVILA VISTA ALEGRE	R\$ 337.398,18	R\$ 410.321,58	R\$ 72.923,40
VALE ENCANTADO 01	R\$ 324.076,57	R\$ 386.404,63	R\$ 62.328,06
VALE ENCANTADO 02	R\$ 347.387,64	R\$ 378.365,19	R\$ 30.977,55
VALE ENCANTADO 03	R\$ 586.294,38	R\$ 647.865,32	R\$ 61.570,94
ANTÔNIO CONSELHEIRO 01	R\$ 456.062,40	R\$ 511.258,63	R\$ 55.196,23
ANTÔNIO CONSELHEIRO 02	R\$ 186.566,90	R\$ 228.431,98	R\$ 41.865,08
ANTÔNIO CONSELHEIRO 03	R\$ 618.967,50	R\$ 672.456,05	R\$ 53.488,55
TOTAL PARA MUNICÍPIO DE THOBROMA			R\$ 519.571,21
TOTAL PARA AMBOS MUNICÍPIOS			R\$ 704.354,37

23. Portanto, possível que os vícios "comuns" sejam solucionados, especialmente diante do fato de o licitante vencedor entender que os serviços apontados podem ser suportados pelo preço que ele já ofertou, como autoriza o Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942:

Art. 26. **Para eliminar irregularidade**, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, **celebrar compromisso com os interessados**, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#). [\(Regulamento\)](#).

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo: [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#).

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#).

II – (VETADO); [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#).

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#).

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#).

§ 2º (VETADO). [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#).

24. Sérgio Guerra e Juliana Bonacorsi de Palma ensinam que "o art. 26 da LINDB é o permissivo genérico à celebração de acordos pela Administração Pública" (GUERRA, Sérgio; DE PALMA, Juliana Bonacorsi. Art. 26 da LINDB-Novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública. Revista de Direito Administrativo, p. 135-169, 2018), seguindo o entendimento consagrado na Lei Nacional nº 14.133/2021:

Art. 151. Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados **meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias**, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem.

Parágrafo único. Será aplicado o disposto no caput deste artigo às controvérsias relacionadas a **direitos patrimoniais disponíveis**, como as questões relacionadas ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, ao inadimplemento de obrigações contratuais por quaisquer das partes e ao cálculo de indenizações.

Art. 152. A arbitragem será sempre de direito e observará o princípio da publicidade.

Art. 153. Os contratos poderão ser aditados para permitir a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias.

Art. 154. O processo de escolha dos árbitros, dos colegiados arbitrais e dos comitês de resolução de disputas observará critérios isonômicos, técnicos e transparentes.

25. Portanto, o sistema normativo prevê soluções e autoriza meios alternativos de resolução de controvérsias.

[IV]

CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, **opina** a Procuradoria Geral do Estado:

26.1. A autoridade deve indicar expressamente os atos com vícios insanáveis e se as deficiências apontadas na análise técnica para o projeto básico são graves - ao ponto de impedir o dimensionamento dos quantitativos da obra, hipótese em que poderá anular a licitação, dando ensejo à apuração de responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.

26.2. Apontando os vícios insanáveis e as deficiências "graves", é facultado ao gestor, dentro da sua esfera de discricionariedade, a escolha entre anular todo o procedimento licitatório, nos termos do art. 49 da Lei 8.666/1993, ou invalidar apenas os atos insuscetíveis de aproveitamento e retomar o certame no momento imediatamente anterior ao ato ilegal, em analogia ao art. 4º, inciso XIX, da Lei 10.520/2002.

26.3. O gestor deve avaliar o equilíbrio entre o interesse público e a anulação de ato (Acórdão 3344/2012-Plenário, Acórdão 2789/2013-Plenário, Acórdão 1698/2012-Plenário, Acórdão 2253/2011-Plenário, Acórdão 637/2017-Plenário, Acórdão 637/2017-Plenário, Acórdão 3092/2014-Plenário, Acórdão 3361/2015-Plenário, Acórdão 1904/2008-Plenário).

26.4. Entendendo o gestor por serem vícios sanáveis, é possível juridicamente o compromisso entre o Poder Público e a Licitante vencedora, como autoriza o Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, e a Lei Nacional nº 14.133/2021.

27. Submeto ao Procurador-Geral do Estado, conforme o art. 11, inciso V^[1] e §2º da Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia em razão do disposto no art. 4º, § 1º^[2], da Portaria n. 136 de 09 de fevereiro de 2021.

THIAGO ALENCAR ALVES PEREIRA

Procurador-Diretor da PGE-SEOSP

Matrícula nº 300121477

[1] Art. 11. Ao Procurador Geral do Estado de Rondônia cabe o desempenho das seguintes atribuições: V – aprovar parecer sobre matéria de interesse do Estado de Rondônia, ou advocá-lo mediante decisão fundamentada; § 2º. Constitui competência comum do Procurador Geral, Procurador Geral Adjunto e Procuradores Diretores a prerrogativa estabelecida no inciso V, segunda parte, deste artigo.

[2] Art. 4º Os contratos, convênios, termos aditivos e demais instrumentos jurídicos a serem submetidos à aposição de "visto" pelo Procurador-Geral do Estado ou pelo Procurador-Geral Adjunto do Estado serão incluídos em bloco de assinatura a ser denominado "INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA VISTO DO PGE", com a posterior disponibilização ao setor PGE-ASSEADM para análise e assinatura.

§ 1º Fica dispensa a aposição de "visto" pelo Procurador-Geral do Estado ou pelo Procurador-Geral Adjunto do Estado nos casos de instrumentos jurídicos com valor igual ou inferior a 300 (trezentos) salários mínimos, devendo ser incluída em tal dispensa os termos aditivos de acréscimos e supressões em valor igual ou inferior à aludida alçada, bem como nas renovações contratuais de mesma monta.



Documento assinado eletronicamente por **Thiago Alencar Alves Pereira, Procurador Diretor**, em 05/03/2023, às 20:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do [Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [portal do SEI](#), informando o código verificador **0036281006** e o código CRC **56F25E7D**.

Referência: Caso responda esta Informação, indicar expressamente o Processo nº 0035.068555/2022-75

SEI nº 0036281006