



MUNICÍPIO DE IGARAPÉ
PODER EXECUTIVO MUNICIPAL
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO (PGM)

PARECER JURÍDICO: 479/2024

Procedência: Procuradoria-Geral do Município de Igarapé

Requisitante: Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos

Secretaria Municipal de Saúde

Secretaria Municipal de Cultura e Turismo

Secretaria Municipal de Segurança Pública

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

LICITAÇÃO – HOMOLOGAÇÃO – PREGÃO
ELETRÔNICO – REGISTRO DE PREÇOS – SACOS DE
LIXO – MENOR PREÇO POR ITEM – IMPOSSIBILIDADE
– VÍCIO DE LEGALIDADE – ANULAÇÃO

1 – DELIMITAÇÃO DO OBJETO

Trata-se de expediente reencaminhado pelo Departamento de Compras, Licitações e Parcerias para análise desta Procuradoria do Processo Administrativo de Compras nº 46/2024, Pregão Eletrônico nº 18/2024 cujo objeto é o “registro de preços para futura e eventual aquisição de materiais descartáveis (sacos para lixo), para recolhimentos de resíduos. Para atender a demanda da Secretaria de Administração e demais Secretarias Municipais”.

Os autos nos foram disponibilizados a fim de verificar a legalidade quanto à condução do pregão eletrônico.

É o relatório. Passo a opinar.

2 – DOS FUNDAMENTOS

Desde já, é pertinente que se registre o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da manifestação dos órgãos de assessoria jurídica em matéria de licitações e contratos, notadamente a partir de excerto do voto proferido pela Ministra Cármen Lúcia, nos autos do MS 29.137/DF, citado pelo TCU no julgamento da Representação nº 014.448/2017-3, de 05/06/2019:

É certo que, em matéria de licitações e contratos administrativos, a manifestação dos órgãos de assessoria jurídica não se limita à mera opinião, mas à aprovação ou rejeição da proposta. Contudo, embora seja obrigatória a submissão do contrato e, eventualmente, de seu termo aditivo, ao exame de legalidade pelo órgão de assessoria jurídica, sua manifestação favorável não ganha contorno de vinculatividade capaz de subordinar a atuação do gestor público,



Prefeitura Municipal de Igarapé

compelindo-o a praticar o ato. Por outro lado, se o parecer técnico-jurídico for desfavorável, seu teor vincula o gestor público, impedindo-o de celebrar o ajuste ou tornando-o exclusivamente responsável pelos danos que dele possam advir.

Portanto, como visto, a presente manifestação não possuirá caráter vinculante na hipótese de aprovação, devendo-se atentar para todas as ressalvas e apontamentos constantes desta nota jurídica, visto estarem intimamente ligadas ao mérito deste assessoramento.

Mencione-se, também, que o presente parecer toma por base os elementos e afirmações de regularidade constantes nos autos do processo encaminhados a esta Procuradoria e a análise aborda apenas o prisma estritamente jurídico, não nos competindo adentrar na conveniência e oportunidade do ato administrativo e tampouco averiguar a veracidade dos documentos apresentados.

O artigo 17 da Lei 14.133/2024 determinou as fases que o processo licitatório deve obedecer. Vejamos:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

Inicialmente verificamos que esta Procuradoria realizou, por meio da emissão dos Pareceres Jurídicos nº 203/2024 e 268/2024 (fls. 172/177v. e 231/236v.), o controle prévio de legalidade do Processo Administrativo de Compras nº 46/2024, Pregão Eletrônico 18/2024, após o término da fase preparatória, nos termos do artigo 53¹ da Lei nº 14.133/2021.

Observa-se que após a emissão dos respectivos pareceres jurídicos à época da publicação do edital, ocorreram alterações significativas no processo que o impediria de prosseguir.

¹ Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.



Verifica-se que no mapa de cotação de preço unificado constante em fls. 122/123v. o valor estimado da contratação era de R\$935.518,60 (novecentos e trinta e cinco mil, quinhentos e dezoito reais e sessenta centavos), sendo cotados 9 (nove) itens.

Entretanto, após a publicação do primeiro edital, a apresentação de impugnação e posterior revisão do Termo de Referência, foi apresentado novo mapa de cotação de preço unificado (fls. 217/218v.) com valor estimado da contratação de R\$1.938.577,00 (um milhão, novecentos e trinta e oito mil, quinhentos e setenta e sete reais), sendo cotados 6 (seis) itens.

Verificamos, porém, que para o item 6 constante no último mapa de cotações (saco plástico para acondicionamento de resíduos domiciliares classe I tipo H, capacidade 110 litros, cor preto...) foram realizadas apenas 3 cotações com fornecedores diretos. As cotações encontram-se em folhas 205/210.

Acerca da definição dos valores estimados da contratação a Lei nº 14.133/2021 assim dispõe:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. (grifo nosso)



A doutrina e a jurisprudência também já trataram sobre o tema:

A correta definição do valor estimado da contratação é essencial ao sucesso do processo de contratação. Afinal, enquanto referência para análise de aceitabilidade das propostas, apenas cumprirá sua finalidade se, efetivamente, retratar a realidade de mercado. **Portanto, o ideal é que a Administração reúna o maior número possível de preços, a partir de fontes diversas (pesquisa no Painel de Preços, sites especializados, orçamentação direta junto ao menos 3 fornecedores etc.). Essa, inclusive, é a diretriz atual do TCU (Acórdão nº 2.816/2014 – Plenário, Acórdão nº 1.445/2015 – Plenário, Acórdão nº 1.604/2017 – Plenário, Acórdão nº 3.224/2020 – Plenário, dentre outros).** (grifo nosso)

[...] no âmbito do Acórdão nº 1.875/2021, de relatoria do ministro Raimundo Carreiro, novamente afirmou que **as pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma “cesta de preços”, tendo preferência os preços públicos, oriundos de outros certames, além de alertar que, a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores, deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais.** In: <https://conteudo.bancodeprecos.com.br/experimente/blog/parametros-para-as-pesquisas-de-precos-na-lei-14-133-21/> (grifo nosso)

Pelo exposto é possível constatar que a pesquisa de preços realizada não ocorreu em conformidade com os parâmetros delimitados na legislação. Além disso, infere-se dos autos que não houve a apresentação da justificativa conforme comando do dispositivo legal supracitado.

Sabe-se que a realização de uma pesquisa de preços adequada visa garantir a aplicação racional dos recursos públicos. A economicidade não se limita a escolher a proposta de menor preços, mas envolve analisar se o preço está compatível com o mercado, prevenindo superfaturamento ou prejuízos ao erário.

A eficiência no gasto público está diretamente relacionada à transparência e ao planejamento da administração pública, dos quais a pesquisa de preços faz parte.

A realização de uma pesquisa ampla garante que o processo licitatório seja competitivo, permitindo que o edital esteja adequado às práticas de mercado e aos valores reais, evitando cláusulas restritivas e preços irreais. A pesquisa de preços é essencial para evitar direcionamentos e para que a administração tenha condições de identificar o preço médio praticado no mercado.

Outrossim, constatamos que embora tenham sido suprimidos 3 (três) itens da cotação inicial, o valor total estimado da contratação sofreu um aumento superior a um milhão de reais, sem que houvesse uma nova análise e aprovação da Comissão de



Prefeitura Municipal de Igarapé

Acompanhamento Orçamentário e Financeiro, conforme disposto no Decreto Municipal nº 2.456/2021.

Art. 2º A Comissão de Acompanhamento Orçamentário e Financeiro - CAO, tem por finalidade assessorar o Chefe do Executivo Municipal no que concerne ao exercício de suas funções de gestão, planejamento e controle, especialmente no que se refere ao Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), manifestando-se sobre a viabilidade técnica da despesa.

Parágrafo único. **Todo ato que gerar despesa, ou que de qualquer forma importar em utilização de recursos materiais ou humanos, e ainda que modificar a programação orçamentária da Administração Pública Municipal poderá ter solicitação prévia de encaminhamento para a CAO, que realizará análise e manifestará sobre a viabilidade do mesmo.**

Sublinhe-se, novamente, que a estimativa de preços deve observar os ditames estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 3.088/2022². Cabe a esta Procuradoria analisar, exclusivamente, a existência formal, sem discrepâncias ou equívocos aparentes, dos mapas comparativos, não podendo atestá-los, confirmá-los ou, de qualquer forma, aprová-los.

Tendo em vista os equívocos aparentes acima citados, verificamos que o processo ora em análise possui vícios de legalidade insanáveis e que o prosseguimento do processo com as falhas nas cotações apontadas e com a ausência de análise e aprovação prévia da Comissão de Acompanhamento Orçamentário e Financeiro pode gerar prejuízos ao erário.

Por todo o exposto, considerando que as falhas constatadas prejudicam a legalidade do procedimento e que elas podem acarretar prejuízo ao erário, deixamos de analisar o restante do processo licitatório.

Com base nas documentações acostadas aos autos, conclui-se, portanto, que a licitação não foi processada com observância dos procedimentos estabelecidos na Lei nº 14.133/2021 e nos Decretos Municipais nº 3.088/2022 e 2.456/2021, fato que impossibilita a sua homologação.

3 – CONCLUSÃO

Pelos argumentos expostos, bem como pela documentação juntada aos autos, em consonância com a legislação pertinente, esta Procuradoria opina pela anulação do

² Dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços na aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito do Poder Executivo do Município de Igarapé, em consonância com a lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.



Prefeitura Municipal de Igarapé

Processo Administrativo de Compras 46/2024 – Pregão Eletrônico nº 18/2024, em razão de vícios de legalidade, a partir das alterações realizadas nos mapas de cotação sem observância dos dispositivos legais.

Derradeiramente, ressalta-se que a anulação deve ser realizada pela autoridade superior, nos moldes do artigo 71, III da Lei nº 14.133/2021, devendo-se assegurar aos interessados a prévia manifestação³.

Em tempo, reitero que tal ato deverá ser publicado no sítio eletrônico do município de Igarapé/MG, em respeito ao princípio da publicidade.

Igarapé, 28 de novembro de 2024.


Daniela Pereira Alves da Silva
Procuradora Municipal
OAB/MG nº 195.613


Larissa Carolinne Rocha Rodrigues
Assessora Técnica II
Matrícula: 01501-6

³ Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:

[...]

III - proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável

[...]

§ 3º Nos casos de anulação e revogação, deverá ser assegurada a prévia manifestação dos interessados.