

PARECER JURÍDICO

PROCESSO	:	ADMINISTRATIVO DE LICITAÇÃO
MODALIDADE	:	CHAMADA PÚBLICA - AGRICULTURA FAMILIAR Nº 001.2024 SEMED
PARECER	:	Nº 140.2024
REQUERENTE	:	COMISSÃO DE LICITAÇÃO - PREGOEIRO

RELATÓRIO

O presente parecer jurídico tem como objetivo analisar a **regularidade** e a **adequação legal** do edital da **Chamada Pública nº 001.2024 SEMED**, visando garantir que o procedimento licitatório atenda à **Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021)**, ao **regulamento do PNAE**, e às normas estabelecidas pelos **Tribunais**, com vistas a resguardar os interesses do município e os princípios constitucionais da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**.

O edital está direcionado à **aquisição de produtos alimentícios** provenientes da agricultura familiar, com o objetivo de garantir que, pelo menos, **30% dos recursos do PNAE sejam aplicados em compras de produtos da agricultura familiar**, conforme preconizado pela **Lei nº 11.947/2009** e pela **Resolução nº 26/2013 do FNDE**.

O certame é promovido pela Secretaria Municipal de Educação do Município de Tucuruí/PA, em conformidade com as exigências da Lei nº 14.133/2021, a legislação complementar aplicável e os entendimentos dos Tribunais.

Os autos chegam não numerados, porém foram regularmente autuados pela Comissão Permanente de Licitação e se encontram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Documentos de formalização da demanda;
- b) MEMORAND DEMAE N° 353/2024;
- c) Termo de Referência;
- d) Estudo técnico Preliminar;
- e) Termo de Referência;
- f) Relatórios de pesquisa preços;
- g) Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- h) Autorização de abertura de procedimento;
- i) Portaria da CPL;
- j) Autuação;
- k) Requerimento do presente Parecer.
- l) Edital e seus anexos;

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para a análise prévia dos aspectos jurídicos e minuta de contrato elaborado, nos termos do art. 53, da Lei nº 14.133/2021. É, em síntese, o relatório.

ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, no expediente encaminhado pela Secretaria Municipal.

O parecer jurídico é um instrumento fundamental para garantir a legalidade e a regularidade dos procedimentos licitatórios e das contratações públicas. Segundo a Lei nº 14.133/2021, o parecer jurídico tem um papel consultivo e preventivo, oferecendo uma análise detalhada sobre a conformidade dos atos administrativos com a legislação vigente.

Incumbe, a este órgão da Procuradoria Municipal, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito das Secretarias envolvidas nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, administrativa, econômica ou financeira.

Nesta esteira, é cediço que a Nova Lei de Licitações tem o condão de empreender medidas, instrumentos, de programação e gestão de riscos para as contratações realizadas pela Administração. Ademais, a Nova Lei preocupou-se também com o planejamento específico de cada contratação a ser realizada, com o intuito de manter um alinhamento com o programa de contratações e orçamento do ponto de vista macro.

In verbis, a Lei nº 14.133/2021, elenca elementos centrais da fase de planejamento, necessários à instrução do processo licitatório quais sejam: Documento de Formalização de Demanda, Estudos Técnicos Preliminares Termo de Referência, Edital e Minuta de Contrato, no qual vislumbro nos autos a existência de todos, restando ausente o mapa de gerenciamento de risco.

A **Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021)**, em seu artigo 75, estabelece a **Chamada Pública** como a modalidade apropriada para contratações de produtos da agricultura familiar, atendendo ao disposto no **art. 14 da Lei nº 11.947/2009**.

A contratação será realizada com dispensa de licitação, fundamentada no **art. 14 da Lei Federal nº 11.947/2009**, na **Resolução CD/FNDE n.º 26/2013**, na **Resolução FNDE/CD n.º 02/2020**, e na **Lei nº 14.133/2021**, sendo regida ainda pelas diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Portanto, o uso dessa modalidade está em plena conformidade com as disposições legais aplicáveis.

O documento de formalização de demanda (dfd) é o ponto primordial para a aquisição de produtos ou serviços. É a partir desse documento que o órgão poderá indicar quais suas necessidades para que, em seguida seja realizado o estudo daquela demanda conforme os critérios elencados na NLL. Deve ser preenchido pela unidade requisitante com os seguintes elementos: (i.) justificativa da necessidade da contratação; (ii.) quantidade de serviço ou produtos a ser adquirido; (iii.) previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços ou recebimento dos produtos; (iv.) indicação do setor

demandante e do departamento que irá elaborar os Estudos Preliminares; e (v.) indicação do servidor responsável por eventuais pedidos de esclarecimento.

Os documentos de formalização da demanda são cruciais para justificar a necessidade da licitação. Neste caso, a demanda foi devidamente formalizada pela Secretaria Municipal de Educação (Fundo Municipal), com base nas necessidades pedagógicas e administrativas. A correta formalização legitima o processo e garante que a contratação atenda a uma demanda real e específica, conforme exige o art. 18 da Lei nº 14.133/2021. Pelo que se observa dos autos do processo em epígrafe, os requisitos elencados acima foram atendidos.

O ETP é peça cujo objetivo é evidenciar o problema a ser resolvido e a solução mais adequada, com o corresponde valor estimado, acompanhado de montantes unitários, memórias de cálculo e documentos de suporte. Faz parte da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas e resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.

A necessidade da contratação foi bem fundamentada na ETP, baseando-se nas demandas da Secretaria de Educação. A aquisição dos materiais visa garantir o bom funcionamento das atividades educacionais e administrativas, o que é essencial para a continuidade dos serviços e foram realizados adequadamente, com foco na qualidade dos alimentos para dar continuidade a manutenção da alimentação escolar das unidades municipais de ensino que tem como a finalidade melhorar a qualidade nutricionais em cumprimento a legislação do PNAE. Esse planejamento é essencial para evitar problemas durante a execução do contrato e garantir que os bens adquiridos sejam compatíveis com as necessidades da administração.

Outro instrumento trazido pela NLL, o Mapa de Riscos integra a fase preparatória do processo licitatório. Trata-se de uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Nesta esteira, os riscos pertinentes à contratação desejada devem ser identificados, analisados, tratados, monitorados e comunicados no processo administrativo respectivo, por meio do Mapa de Riscos.

Diante disso, o documento, a exemplo dos demais que compõem a fase de planejamento, também exige alguns cuidados inerentes à sua confecção, visto que materializa as análises realizadas, devendo constar o registro das principais etapas do processo de gestão dos riscos aplicado na contratação proposta. Tais apontamentos revelam a preocupação do órgão com os possíveis riscos no decorrer do processo de aquisição e na fase de execução do contrato.

No entender desse parecerista, é essencial a juntada do Mapa de Riscos aos autos, no qual vislumbro ausente. O mapa de risco busca minimizar possíveis ameaças com soluções imediatas, além de que está bem estruturado e prevê ações para mitigar esses problemas, como a exigência de fiscalização rigorosa dos produtos entregues e a possibilidade de aplicação de sanções. Recomenda-se, portanto, a elaboração um **mapa de riscos** abrangente, contemplando: Falhas na qualidade ou especificação dos produtos. Atrasos na entrega devido a sazonalidade ou logística inadequada. Dificuldades na execução dos pagamentos.

O Termo de Referência, nos termos Art. 6º, inciso XXIII, da Nova Lei de Licitações, é o “documento necessário para a contratação de bens e serviços”. Nas palavras do Professor Jair Eduardo Santana (2020, p. 40):

“A expressão em análise, Termo de Referência, possui, assim, significado comum que nos mostra tratar-se de um documento que circunscreve limitadamente um objeto e serve de fonte para fornecimento das informações existentes sobre ele”.

E arremata:

“Em suma: O Termo de Referência é o documento mediante o qual a Administração explicita o objeto, documentando de forma sistemática, detalhada e cabal o objeto da contratação que pretende realizar, permitindo, de tal modo, dimensionar a decisão e o poder do respectivo gestor público”.

Conforme se verifica, o Termo de Referência é um documento que serve de fonte para o fornecimento de informações necessárias ao conhecimento do objeto

que se pretende adquirir. Outrossim, o novo regramento licitatório trouxe em seu bojo (Art. 6º, XXIII), informações importantes à sua elaboração. Vejamos:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; j) adequação orçamentária;

A definição de quantidades e os prazos de entrega estão devidamente especificados. É importante que a Administração fiscalize rigorosamente o cumprimento

dos prazos e a entrega conforme as especificações, para garantir a continuidade das atividades da Secretaria de Educação, além de informar que o acompanhamento e fiscalização será exercido por fiscal designado pela prefeitura municipal. Ademais, o TR detalha minuciosamente as características dos materiais a serem adquiridos. Cada item tem suas especificações claras, formato e recursos. A precisão nas especificações evita ambiguidades, garante competitividade e facilita o controle de qualidade.

Diante do exposto e compulsando os autos do processo ora em análise, verifica-se que o Termo de Referência ostenta condições mínimas de detalhamento do objeto pleiteado, apresentando um “norte” a ser seguido pelos potenciais fornecedores em relação à documentação necessária à participação no certame, assim como as obrigações do contratante e do contratado durante a fase de execução do contrato, possíveis penalidades, entre outros.

A pesquisa de preços é um procedimento indispensável para a verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Além disso, é utilizada para confrontar e examinar as propostas dos licitantes e nortear o preço que a Administração está disposta a contratar. É por meio da pesquisa de preços que se constata o preço justo, a existência de recursos suficientes para adquirir os bens ou serviços, a definição da modalidade licitatória, a identificação de sobrepreços e de propostas inexequíveis e a garantia da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Seguindo estes parâmetros, a pesquisa de preços deve atender alguns requisitos, os quais estão presentes na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. O artigo 5º da IN SEGES nº 65/2021 assim norteia a pesquisa de preços:

“Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Paineis de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

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 - 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 atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - Pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, 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;
ou

V - Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de

Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização,
Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia”.

Pelo que se extrai dos autos, a pesquisa de preços foi realizada com base na regulamentação acima citada, estando em perfeita conformidade com as regras estabelecidas pela IN SEGES nº 65/2021.

Importante ressaltar que A consulta direta aos fornecedores locais está em conformidade com as diretrizes do **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**, que prioriza a compra de produtos regionais para fortalecer a agricultura familiar, conforme o **art. 25 da Resolução FNDE/CD nº 02/2020** e A utilização de preços praticados em contratações anteriores pela Administração Pública é uma prática recomendada pelo **Tribunal de Contas da União (TCU)**, pois fornece parâmetros reais e adaptados à realidade do ente público.

A declaração de adequação orçamentária e financeira é fundamental para comprovar que há previsão orçamentária suficiente para a contratação. A Administração declarou que os recursos destinados para a aquisição dos materiais estão devidamente alocados, atendendo ao que exige o art. 7º, §2º, inciso II da Lei nº 14.133/2021. Isso assegura que a contratação não comprometerá o orçamento do município.

Conforme se verídica, está presente no processo, atendendo ao disposto no **art. 7º da Lei nº 14.133/2021**. No entanto, a fonte de recursos (FNDE e outras complementações) poderia ser melhor detalhada no processo administrativo. Recomendação: Indicar no corpo do edital a origem dos recursos financeiros e o valor total destinado à contratação, aumentando a transparência.

A abertura do procedimento licitatório foi autorizada por meio da Autorização da Autoridade Competente, o que garante a legalidade do processo. A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 5º, exige que a licitação seja aberta por ato formal, garantindo que o processo seja conduzido em conformidade com os princípios da publicidade e legalidade.

A Portaria de Designação da Comissão Permanente de Licitação (CPL) é um documento essencial, conforme o art. 51 da Lei nº 14.133/2021, que designa formalmente a equipe responsável pela condução do processo licitatório. A portaria

Prefeitura Municipal de Tucuruí

Trav. Raimundo Ribeiro de Souza, nº 01, Santa Izabel.
CEP: 68.456-180

garante que os membros da CPL estão devidamente habilitados e têm a competência legal para atuar no certame.

A autuação do processo garante a formalidade necessária para que todos os atos administrativos referentes à licitação sejam registrados e arquivados adequadamente. A autuação é fundamental para garantir a transparência e o controle dos procedimentos, conforme prevê a Lei nº 14.133/2021 e as normativas do TCU, estando devidamente juntada aos autos

O requerimento de parecer jurídico é um ato necessário para validar juridicamente o processo licitatório. A emissão deste parecer atende ao disposto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, que exige que os processos licitatórios sejam precedidos de análise jurídica que verifique a conformidade legal de todas as etapas do certame.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 25, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de edital. Vejamos:

“Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento”.

A minuta está **em conformidade com a legislação aplicável**, destacando-se os seguintes aspectos: A Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar é respaldada pelo **art. 14 da Lei nº 11.947/2009**, que dispensa a licitação para aquisição de no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE destinados ao PNAE, desde que atendidas as condições da legislação específica.

A minuta cita corretamente as bases legais aplicáveis, incluindo: Lei nº 11.947/2009 e suas resoluções complementares (Resoluções FNDE n.º 26/2013, 04/2015, e 02/2020); e Lei nº 14.133/2021, no que se refere a sanções administrativas e normas subsidiárias.

Os critérios de participação e seleção para agricultores familiares e organizações formais/informais estão claros e seguem as diretrizes da Resolução CD/FNDE n.º 26/2013 e suas atualizações.

A ordem de prioridade estabelecida para fornecedores locais, regionais e nacionais está em conformidade com o **art. 25 da Resolução FNDE n.º 1/2016**. As responsabilidades dos fornecedores e da Administração estão detalhadas, assegurando a entrega de produto

A descrição detalhada das características dos gêneros alimentícios, incluindo requisitos de qualidade e condições de entrega, garante clareza e reduz a possibilidade de conflitos durante a execução do contrato. A priorização de fornecedores locais e de gêneros agroecológicos ou orgânicos está alinhada aos princípios de sustentabilidade e promoção da agricultura familiar.

O edital prevê mecanismos claros de fiscalização, com a participação do Setor de Alimentação Escolar e nutricionistas, assegurando o cumprimento das condições contratuais.

A previsão de sanções administrativas, em conformidade com os arts. 155 e 156 da Lei nº 14.133/2021, assegura a possibilidade de aplicação de penalidades em caso de descumprimento.

O critério de julgamento adotado, menor preço, é adequado para o tipo de aquisição em questão, uma vez que visa a garantir a eficiência na alocação de recursos públicos, com foco na **boa execução do PNAE** e na obtenção de **gêneros alimentícios** de qualidade.

Nestes termos, a minuta do edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie. No que diz respeito às Especificações Técnicas e Documentação, o edital detalha adequadamente o objeto da licitação, conforme exigido no Art. 6º, inciso I da Lei nº 14.133/2021, garantindo clareza e objetividade nas especificações técnicas. As exigências de declarações obrigatórias dos licitantes, como a inexistência de fatos impeditivos e a conformidade com o Art. 68 da Lei nº 14.133/2021, estão corretamente previstas no edital

Conforme se verifica, a minuta do contrato seguiu os requisitos constantes nos artigos 89 a 95 da Lei nº 14.133/2021, estando livre de qualquer nulidade. Consta no anexo da minuta do edital, a minuta do contrato com cláusulas que geram segurança jurídica necessária para as partes envolvidas no processo.

Ademais, caberá à autoridade competente avaliar e decidir, tendo em vista todos os documentos e informações constantes nos autos, pela oportunidade e conveniência, caso entenda estar devidamente justificada.

CONCLUSÃO

À vista das considerações precedentemente feitas, nos autos do processo consubstanciada na Leis 14.133/2021, esta procuradoria opina, salvo melhor juízo que estão presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise desse Jurídico.

A **Minuta da Chamada Pública n.º 002/2023-SEMEC** está, em sua maioria, **em conformidade com a legislação aplicável**, atendendo às exigências do **PNAE** e da legislação federal. Contudo, algumas melhorias podem ser implementadas para aumentar a segurança jurídica, a transparência e a eficiência do processo.

Tucuruí-PA, 15 de novembro de 2024.

FRANCISCO GABRIEL FERREIRA

Procurador Municipal

Portaria nº 455/2023-GP

OAB/PA 31.096