



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 067/2024

CHAMADA PÚBLICA Nº 002/2024

DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 009/2024

ÓRGÃO INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. FASE PREPARATÓRIA. CONTROLE PRÉVIO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CHAMADA PÚBLICA. AGRICULTURA FAMILIAR. LEI Nº 11.326/2006. LEI Nº 14.628/2023. LEI Nº 14.133/2021. DECRETO Nº 11.802/2023. POSSIBILIDADE.

I- Relatório

Trata-se de solicitação de parecer, encaminhada a esta Assessoria Jurídica, na qual requer análise a cerca da DISPENSA DE LICITAÇÃO para A CHAMADA PÚBLICA Nº 002/2024, tendo por finalidade a **AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PERECÍVEIS (PERECÍVEIS E NÃO PERECÍVEIS) ORIUNDOS DA AGRICULTURA FAMILIAR, COM FINALIDADE DE COMPOR CESTAS BÁSICAS VOLTADAS AO ATENDIMENTO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL, DESTINADAS AS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL, CADASTRADAS JUNTO À SECRETARIA DO TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE BREVES/PA, ATRAVÉS DA AÇÃO BREVENSE DE NATAL.**

Constam nos autos, dentre outros, os seguintes documentos:

Fls. 04 a 06 - Documento de Formalização da Demanda;
Fls. 07 a 22 - Estudo Técnico Preliminar;
Fls. 23 a 25 - Mapa de Risco;
Fls. 26 – Encaminhamento ao setor de Planejamento;
Fls. 27 e 29 – Autuação do Processo Administrativo;
Fls. 30 – Solicitação de Pesquisa Mercadológica à SEMAGRI;
Fls. 31 a 50 – Pesquisa de Mercado realizada pela SEMAGRI;
Fls. 51 – Solicitação de Dotação Orçamentária;
Fls. 52 – Previsão Orçamentária;
Fls. 53 a 68 – Termo de Referência;
Fls. 69 – Encaminhamento ao Controle Interno;
Fls. 70 a 72 – Parecer Prévio Controle Interno;
Fls. 73 a 75 – Despacho do Prefeito Autorizando;
Fls. 76 e 77 – Autuação do Processo Licitatório;
Fls. 78 – Encaminhamento ao Agente de contratação;
Fls. 79 e 82 – Portaria Nomeação Agente de Contratação;
Fls. 83 – Certidão de Remessa;



Fls. 84 a 135 – Minuta do Edital da Chamada Publica e Minuta do Contrato

Fls. 136 a 137 – Despacho para o Jurídico:

Nesse sentido, segue parecer sobre a legalidade da dispensa de licitação no caso em tela.

Em síntese, é o relatório.

II- Da Análise Jurídica

A presente análise tem por objetivo o cumprimento do disposto no § 1º do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 que determina a participação da Assessoria Jurídica da administração no final da fase preparatória da licitação.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionabilidade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção.

No caso dos autos, observa-se, à luz do parecer supracitado, a instrução adequada da fase preparatória. Dessa forma, far-se-á a análise dos elementos indispensáveis à contratação:



2.1 Estudo Técnico Preliminar – ETP

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP.

No presente caso, estudo técnico preliminar (Fls. 07 a 22), elaborado pela área técnica requisitante, caracteriza-se por ser um documento técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, entretanto, ele contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021 e art. 25º do Decreto Municipal nº 47/2023.

2.2 Análise de riscos

A fase de planejamento da licitação prevê a elaboração da análise de riscos, nos exatos termos do art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021.

No caso concreto, a análise de riscos foi juntada nas Fls. 23 a 25, sendo elaborada pela SEMTRAS.

2.3 Termo de Referência/Projeto Básico

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

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 partir do que dispõe a Lei n.º 14.133/2021, concluímos que o presente Termo de Referência (Fls. 53 a 68) atende às prescrições normativas atinentes à matéria.

2.4 Modalidade, critério de julgamento e modo de disputa

Inicialmente, faz-se necessário ressaltar que o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, estabelece a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. Entretanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

Desse modo, a Constituição Federal admite a possibilidade de ocorrerem situações em que o processo de licitação poderá deixar de ser realizado, autorizando a Administração Pública a celebrar contratações diretas sem a concretização de certame licitatório. A dispensa de licitação é uma dessas modalidades de contratação direta e o Art. 75, da Lei nº 14.133/2021 elenca os possíveis casos de dispensa, que no presente caso trata-se da situação descrita no inc. IV alínea e) do referido dispositivo. Vejamos:

Art. 75. É dispensável a licitação:

...

IV- para contratação que tenha por objeto:

e) – nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia.

Somado a isso, destaca-se que a Lei Federal nº 14.628/2023, em seu art. 4º, autoriza que as aquisições dos alimentos relativos ao Programa Alimenta Brasil sejam realizadas através de dispensa de licitação, senão vejamos:

Art. 4º O Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal poderá adquirir, dispensada a licitação, os alimentos produzidos pelos beneficiários fornecedores de que trata o art. 5º desta Lei, observada a disponibilidade orçamentária e financeira e desde que atendidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - os preços sejam compatíveis com os preços vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos conforme metodologia instituída pelo Grupo Gestor do PAA;



II - o valor máximo anual para aquisições de alimentos em cada modalidade, por unidade familiar, por cooperativa ou por outras organizações da agricultura familiar, seja respeitado, nos termos do regulamento;

III - os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários e cumpram os requisitos de controle de qualidade previstos na legislação; e

IV - as demais normas estabelecidas para compra específica de cada modalidade sejam observadas, na forma estabelecida pelo Grupo Gestor do PAA.

§ 1º Na hipótese de impossibilidade de cotação de preços no mercado local ou regional, produtos agroecológicos ou orgânicos poderão ter acréscimo de até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais.

§ 2º São considerados de produção própria os seguintes produtos resultantes das atividades dos beneficiários de que trata o art. 5º desta Lei, na forma estabelecida pelo Grupo Gestor do PAA:

I - **in natura**;

II - processados;

III - artesanais;

IV - beneficiados; ou

V - industrializados.

§ 3º No processamento, no beneficiamento e na industrialização dos produtos a ser fornecidos ao PAA, os beneficiários fornecedores poderão adquirir os insumos e contratar a prestação dos serviços necessários, inclusive de pessoas físicas e jurídicas não enquadradas como beneficiárias, desde que observadas as diretrizes e as condições estabelecidas pelo Grupo Gestor do PAA.

Ao analisar as condições previstas neste dispositivo legal e o Edital da presente Chamada Pública, é possível observar que este atende ao disposto na legislação competente. Portanto, diante do exposto, entende-se que é de dispensa o caso dos autos, estando perfeitamente justificável a CHAMADA PÚBLICA.

Convém lembrar que o art. 3 do Decreto Nº 11.802/2023, prevê as modalidades em que o Programa deverá ser executado, no caso em tela, analisa-se que a modalidade compatível e a prevista no inciso V, vejamos:

Art. 3. O PAA poderá ser executado nas seguintes modalidades, conforme condições e regras estabelecidas pelo Grupo Gestor do PAA:



V - compra institucional - compra de produtos da agricultura familiar para o atendimento de demandas de gêneros alimentícios ou de materiais propagativos, por parte de órgão comprador e para doação aos beneficiários consumidores atendidos pelo órgão ou pela entidade compradora, conforme disposto no art. 8º da Lei nº 14.628, de 2023.

A Chamada Pública é o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e/ou empreendedores familiares rurais ou suas organizações.

É um instrumento firmado no âmbito das estratégias de compras públicas sustentáveis, que assegura o cumprimento dos princípios constitucionais da administração pública, ao passo que permite a veiculação de diretrizes governamentais importantes, relacionadas ao desenvolvimento sustentável, ao apoio à inclusão social e produtiva local e à promoção da segurança alimentar e nutricional.

Assim, apresenta maior possibilidade de atender às especificidades necessárias à aquisição da agricultura familiar, desde que respeitadas as normas do programa. Os preços dos produtos contratados no âmbito da Chamada Pública devem obrigatoriamente refletir os preços de mercado, sendo previamente definidos por pesquisa realizada pela Entidade Executora.

A Chamada Pública deve conter informações suficientes para que os fornecedores formulem corretamente os projetos de venda, como tipos de produtos, quantidades, cronograma de entregas e locais de entrega.

Lembrando: Os preços de aquisição também deverão ser determinados na Chamada Pública. Desta feita, entende-se plenamente cabível a modalidade escolhida, ao passo que o edital de chamamento público para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar, encontra-se em perfeita consonância com as disposições do Lei Federal nº 11.326/2006. Lei Federal nº 14.628/2023. Lei Federal nº 14.133/2021. Decreto Federal nº 11.802/2023.

2.5 Regime de execução

O poder-dever da Administração em optar pelo regime de execução mais apropriado ao objeto da futura contratação constitui aspecto crucial na fase preparatória da contratação. A Lei nº 14.133/2021 ordena que se defina no instrumento contratual o regime de execução contratual. É o que dita o art. 92, inciso IV.

O regime de execução indicado no item 5 do Termo de Referência atende a presente exigência.



2.6 Condições de execução e pagamento, das garantias exigidas ofertadas e das condições de recebimento

O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

No caso concreto, o tema foi tratado de forma suficiente no Termo de Referência.

2.7 Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, e, em se tratando de contratação de bens e contratação de serviços em geral, deverá obedecer o estabelecido no § 1º:

§ 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.

No presente caso, os valores foram obtidos por meio de pesquisa de mercado entre empresas do ramo/atividade do objeto da contratação, bem como através de contratações similares realizadas pela Administração Pública, cujas referências unitárias,



total e global resultam de média aritmética entre os preços considerados, conforme demonstrativo Mapa Comparativo de Preço contido nos autos.

2.8 Minuta de Edital

O edital constitui-se do instrumento jurídico pelo qual a Administração leva ao conhecimento público, a abertura da modalidade licitatória, fixando as condições de sua realização e provocando os interessados ao oferecimento das propostas, ali condicionadas.

Atribui-se a este o poder de “Lei”, entre as partes do ajuste, vinculando inteiramente a Administração e os interessados proponentes. Daí porque ressaltamos a importância do princípio da vinculação ao edital enquanto instrumento convocatório.

Consectário lógico desta premissa, é que nulo é o Edital que omisso em pontos essenciais, ou que contenha disposições discricionárias ou preferenciais, o que ocorre quando a descrição do objeto da licitação é tendenciosa, conduzindo à licitante certo, sob a falsa aparência de uma convocação igualitária.

Cumpre-se dizer que baliza o procedimento licitatório, bem como as condicionantes estipuladas em Edital, os princípios da publicidade dos atos administrativos, da moralidade administrativa, da isonomia, da proposta mais vantajosa, e da legalidade, entre outros.

O edital de abertura de procedimento licitatório encontra-se regulado pelo art.25 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que assim disciplina “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 partir do que dispõe a Lei n.º 14.133/2021, concluímos que o presente edital atende às prescrições normativas atinentes à matéria.

2.9 Minuta de termo de contrato

O contrato encontra-se regulado pelos art. 89 e 92 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que assim disciplinam:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em



conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:



I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;

II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;

III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 4º ...

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.

A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

2.10 Designação de agentes públicos

No presente caso, foi juntado aos autos a portaria de designação do Agente de Contratação que atuará no presente certame, considerando o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133, de 2021 que tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei (Fls. 79 e 82).

2.11 Adequação orçamentária

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, nesse ponto consta nos autos a indicação orçamentária (Fls. 52).

2.12 Publicidade do edital e do termo do contrato

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, bem como em jornal diário de grande circulação, conforme determinam os art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.



III- Conclusão

ANTE O EXPOSTO, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste opinamos no sentido da procedência do presente processo administrativo de licitação mediante dispensa de licitação por meio do CHAMAMENTO PÚBLICO, para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Breves/Pa, 22 de novembro de 2024.

À consideração superior.

JEFERSON CARDOSO LEÃO
ASSESSOR JURIDICO
OAB/PA n. 24.694

De acordo.

CARLOS EDUARDO RESENDE DE MELO
Procurador-Geral do Município de Breves
OAB/PA n. 13.271