



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO
CNPJ: 05.425.871/0001-70
ASSESSORIA JURÍDICA



PARECER JURÍDICO 2022 – AJM.

REF. Solicitação da Comissão Permanente de Licitação.

CARTA MAGNA DE 1988. ESTATUTO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. LEI FEDERAL Nº 8666/93. CHAMADA PÚBLICA Nº 003/2022-SEMED. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 092022003. CHAMADA PÚBLICA PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR, DO EMPREENDEDOR FAMILIAR RURAL OU DE SUAS ORGANIZAÇÕES, PARA ATENDER AS DIRETRIZES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE, NO MUNICÍPIO DE BAIÃO/PA. POSSIBILIDADE JURÍDICA. AMPARO LEGAL.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de análise e Parecer Jurídico, por requerimento da Comissão Permanente de Licitação – CPL, na figura de sua Ilma. Presidente, a Sra. Thayná Brito Estumano, Portaria nº 956/2021-GP, para que seja efetuada a análise da viabilidade jurídica para a deflagração de processo licitatório de CHAMADA PÚBLICA Nº 003/2022-SEMED, PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 092022003, cujo objeto é a CHAMADA PÚBLICA PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR, DO EMPREENDEDOR FAMILIAR RURAL OU DE SUAS ORGANIZAÇÕES, PARA ATENDER AS DIRETRIZES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE, NO MUNICÍPIO DE BAIÃO/PA.

Em análise nos autos, constatamos o capeamento e numeração, contendo os documentos: Memorando nº 165/2022 do Gabinete do Exmo. Prefeito, Termo de Autorização do Gestor Municipal, Memorando nº 150/2022 – SEMED, Ofício nº 278/2022 – Departamento de Compras, Ofício de nº 058/2022 – SEMED, Ofício nº 265/2022 – COMPRAS, Cotação de Preços de Benedito Lopes Ramos da Silva, Ofício nº 267/2022 – COMPRAS, Cotação de preços do Grupo Informal Quilombola, Ofício nº 266/2022 – COMPRAS, Cotação de preços do Grupo Informal Sítio Brasil, Mapa Comparativo da Pesquisa de Preço, Ofício nº 03/2022, Objeto da Chamada Pública e anexos, Memorando nº 033/2022 – CPL solicitando dotação orçamentária, Certidão de Existência de Dotação Orçamentária, Termo de Autuação e Portaria nº 956/2021 instituindo a CPL 2021/2022, Minuta do Edital e Anexos, e Requerimento de Parecer.

É o breve relatório.

Passo a fundamentação.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO
CNPJ: 05.425.871/0001-70
ASSESSORIA JURÍDICA



2. PARECER

- PARECER JURÍDICO /// PRERROGATIVA PREVISTA NO ART. 133 DA CRFB/1988 ///**
MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL.

Inicialmente, o “caput” do Artigo 133 da CRFB/1988 estabelece, “in verbis”:

"Art. 133 da CF/1988 – O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei."

No mesmo sentido, a Lei n.º 8.906/1994¹ assevera, “in verbis”:

Art. 2º, Lei Federal n.º 8.906 – O advogado é indispensável à administração da justiça. [. . .] § 3º No exercício da profissão, o advogado é inviolável por seus atos e manifestações, nos limites desta lei.

Neste viso, vale também citar o inc. I do Art. 7.º da EOAB, “in verbis”:

Art. 7º São direitos do advogado: I - exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional;

Transpostos os argumentos retro, temos de bom alvitre aduzir que compete a essa Assessoria Jurídica, órgão de assessoramento da administração pública², dentre outras atribuições, elaborar pareceres sobre questões técnicas e jurídicas e outros documentos de natureza jurídica. Registre-se que o presente Parecer, apesar de sua importância para refletir um juízo de valor a respeito do tema em debate, não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório. A autoridade superior, a quem couber a sua análise, terá plenos poderes para, **A UMA**, acolhê-lo “in totum”; **A DUAS**, acolhê-lo em parte; e, **A TRÊS**, rejeitá-lo em seu todo. A propósito do tema – parecer –, nos ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO³:

“Os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre matéria submetida à sua apreciação. (...). Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide”.

Portanto, não sendo demais, frisamos que a presente peça possui tão somente caráter orientativo, não constituindo efeito vinculativo e/ou conclusivo sobre o tema em debate, à guisa de melhor juízo da autoridade executiva competente para apreciar a matéria. Nesse raciocínio, torna-se necessário asseverarmos que **“o agente que opina nunca poderá ser o que decide”** (negritei e grifei).

¹ Lei Federal n.º 8.906, de 4/7/1994. OAB – Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil.

² Lei n.º 461GP, de 06.06.2011. Art. 17. Assessoria Jurídica do Município, diretamente subordinada ao Chefe do Executivo, incumbida da representação judicial e extrajudicial do município, é, também, órgão de assessoramento da administração pública, competindo-lhe dentre outras: [...].

³ Manual de Direito Administrativo, 213 edição, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2009; pág. 133.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO
CNPJ: 05.425.871/0001-70
ASSESSORIA JURÍDICA



- **Administração Pública e o princípio da legalidade previsto na CRFB/1988**

Em se tratando de Administração Pública, o que se deve ter em mira, especialmente, diz respeito ao conjunto de princípios constitucionais que devem ser respeitados e que servem de orientação para a atuação e conduta da Municipalidade perante os seus munícipes, os seus servidores efetivos, os servidores contratados e aos demais interessados.

O art. 37⁴ da Carta Magna de 1988, relativamente à forma de atuação da Administração Pública, textualiza que ela deve obedecer aos princípios da legalidade!. Assim sendo é importante destacar que a Administração Pública deve cumprir a legalidade, ou seja, só pode realizar aquilo que está previsto em Lei!. Relativamente ao tema, faremos um mui breve comentário dos ditames insculpidos no Art. 37 da CF/1988, acima transcrito, quanto à legalidade que deve ser observada pela Administração Pública. SENÃO VEJAMOS.

O princípio da legalidade é corolário da própria noção de Estado Democrático de Direito, afinal, se somos um Estado regido por leis, que assegura a participação democrática, obviamente deveria mesmo ser assegurado aos indivíduos o direito de expressar a sua vontade com liberdade, longe de empecilhos. Por isso o princípio da legalidade é verdadeiramente uma garantia dada pela Constituição Federal/1988 a todo e qualquer particular. Nesse diapasão, enquanto o particular tem liberdade para fazer “quase” tudo o que ele quiser, porém a Administração Pública, ao contrário, somente pode fazer o que for expressamente autorizada pela lei. Desta forma, toda e qualquer atividade da Administração deve estar estritamente vinculada à lei, não cabendo aos agentes públicos realizarem atos ou atividades sem previsão legal. Essa obrigatoriedade está intimamente ligada ao princípio da indisponibilidade do interesse público: o administrador não pode agir como ele quiser dentro da Administração. Por este princípio, os bens, serviços e interesses da coletividade devem ser resguardados pelo administrador. Dentro da Administração não há que se falar em “vontade do administrador”; a única vontade que deve prevalecer é a “vontade da lei”, não podendo o administrador dispor dos interesses coletivos como se estivesse dispondo dos seus próprios interesses particulares.

O trato com a coisa pública exige respeito por parte de toda a Administração, em quaisquer dos níveis da Federação. Os agentes públicos de forma geral não têm a liberdade que o princípio da legalidade conferiu aos particulares, devendo a sua conduta, além ser pautada em lei, ser respeitadora dos diversos princípios que regem as atividades administrativas. Desta feita, então, o princípio da legalidade tem um campo de aplicação diversificado a depender do seu destinatário. Ora confere liberdade ao particular, onde este poderá fazer tudo o que a lei não proibir, ora confere limitação à atuação administrativa, visto que a Administração Pública está sujeita durante toda a sua atuação funcional aos ditames da lei, como já dito. Traduzimos essa liberdade x limitação da seguinte forma: para os particulares vigora a legalidade ampla, mas para a Administração vigora a legalidade estrita!

Art. 37, CF/1988. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

Wilson Pereira Machado Junior
Assessor Jurídico
Portaria 0318 10/930 PA





ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO
CNPJ: 05.425.871/0001-70
ASSESSORIA JURÍDICA



- Quanto à Lei Federal nº 8.666/93 e normas congêneres.

Nobre Consulente, em que pese o notável saber de Vossa Senhoria no terreno da Lei nº 8.666/93, cumpre-nos apontar que a licitação corresponde ao processo administrativo voltado à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação pretendida pela administração pública, em necessidade ao atendimento do princípio do interesse público, buscando maior qualidade da prestação e benefício econômico.

A Lei 8.666/93, juntamente com a Constituição Federal/1988, estabeleceram as normas gerais acerca da licitação e dos contratos administrativos, bem como princípios norteadores e regras fundamentais, que regem mediante o interesse a toda a atividade administrativa, destarte aos princípios mencionados pelo art. 37, caput, da CF/88, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Existem alguns princípios inerentes ao procedimento licitatório que estabelecem suas peculiaridades, em especial da competitividade, vinculação ao instrumento convocatório, formalismo, julgamento objetivo, isonomia, dentre outros. A Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de licitação para obras, compras, serviços e alienações da Administração Pública, nos termos do art. 37⁵, XXI⁶, sendo taxativo nesse sentido!. Entretanto, existem situações previamente estabelecidas por lei onde a regra licitatória é dispensada ou inexigível, com base no princípio da economicidade e ainda a presença clara do interesse público. Esse fato se deve porque, nas palavras de JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES, "in verbis":

"o princípio constitucional da licitação, como todas as regras de Direito, não tem valor absoluto, devendo ser coordenado com os outros princípios do mundo jurídico". (Contratação Direta sem Licitação, 5ª. ed., Brasília Jurídica, 2004, p. 178).

Cumprir informar que a Chamada Pública, caso dos presentes autos, não se trata de modalidade específica de licitação, mas tão somente um procedimento acessório à inexigibilidade de licitação. E o Chamamento Público é o ato pelo qual o gestor dá publicidade do interesse de se relacionar com agricultores familiares e ainda com os empreendedores familiares rurais e/ou suas organizações, até então inexistentes, para que com os seus produtos, venham compor a merenda escolar, atendendo assim as necessidades da rede municipal de ensino do município, da possibilidade de contratação, por meio de credenciamento.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO
CNPJ: 05.425.871/0001-70
ASSESSORIA JURÍDICA



Logo, o credenciamento é o sistema por meio do qual a Administração Pública convoca todos os interessados em prestar serviços ou fornecer bens em que, preenchendo requisitos necessários previstos em Edital, são contratados pelo órgão ou entidade para executar o objeto do pacto, quando convocados.

Segundo o T.C.U, entre as vantagens advindas do credenciamento, encontramos uma melhor qualidade dos serviços e menor preço, SENÃO VEJAMOS:

*[...] no sistema de credenciamento, quando realizado com a devida cautela, assegurado tratamento isonômico aos interessados na prestação dos serviços e negociando-se as condições de atendimento, **obtem-se uma melhor qualidade dos serviços além do menor preço, podendo ser adotado sem licitação, amparado no art. 25 da Lei nº 8.666/93.** (Decisão 104/95 – Plenário). (destacamos)*

Transpostos os argumentos retro, analisando-se os autos, observamos que o processo licitatório obedeceu aos ditames legais, isto forte no *caput*, do art. 25⁷, da Lei Federal em epígrafe, no art. 14⁸, § 1º⁹, da Lei nº 11.947/2009¹⁰, Resolução FNDE nº 06/2021¹¹, com alterações da Resolução FNDE nº 21/2021¹².

REPISE-SE QUE, por ser exceção, o afastamento do dever de licitar deve ser interpretado restritivamente. De modo que as hipóteses legais que legitimam a não realização de licitação, em geral, não comportam ampliação do seu sentido e alcance, sob pena de desvirtuamento do mandamento constitucional, que os tratou, volta-se a dizer, como exceção. Logo, nessa seara, o intérprete há de se ater à lei, quase sempre, à sua literalidade.

Dentre os casos excepcionados pela legislação estão aqueles nos quais a “licitação inexigível” é aquela em que o legislador permite que o administrador opte entre licitar e contratar diretamente, tratando-se, portanto, de decisão discricionária da autoridade competente.

⁷ Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

⁸ Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

⁹ § 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

¹⁰ Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nºs 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

¹¹ RESOLUÇÃO Nº 06, DE 20 DE ABRIL DE 2021. Dispõe sobre a implementação das medidas necessárias à operacionalização das ações de fornecimento de recursos via Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, para atuação de assistentes de alfabetização e de cobertura de outras despesas de custeio, no âmbito do Programa Tempo de Aprender.

¹² RESOLUÇÃO Nº 21, DE 16 DE NOVEMBRO DE 2021. Altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO
CNPJ: 05.425.871/0001-70
ASSESSORIA JURÍDICA



REITERE-SE QUE, no presente caso, almeja-se eventual aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para compor a merenda escolar, a fim de se atender às necessidades da rede municipal de ensino de Baião/PA, com fundamento no art. 25, caput da Lei 8.666/93. Desta feita, com a inexigibilidade do processo licitatório, a contratação poderá ser feita mediante prévia Chamada Pública.

Não sendo demais, resta evidente que a Resolução CD/FNDE nº 06/2021 vinculou a faculdade pela dispensa do procedimento licitatório em relação às aquisições realizadas junto à Agricultura Familiar e/ou Empreendedores familiares, asseverando para este fim o procedimento administrativo denominado de CHAMADA PÚBLICA, como já dito. Logo, temos a inteligência do art. 24¹³, inc. I¹⁴, do art. 25¹⁵ e do art. 30¹⁶, § 1º¹⁷, todos da Resolução CD/FNDE nº 06/2021, que corrobora nosso entendimento.

Tecendo ainda nossas considerações, da literalidade do dispositivo, extrai-se que, para a configuração da hipótese de inexigibilidade, é necessário que o solicitante demonstre a inviabilidade de competição. Verifica-se que em conformidade ao que dispõe a Resolução Administrativa nº 43/2017/TCM-PA, de 19.12.2017, que o Setor Demandante, no presente caso, encaminhou pedido de demanda e juntou ao pleito os documentos requeridos pela Corte de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

Há também dotação orçamentária com a indicação do valor global de R\$ 444.184,00 (quatrocentos e quarenta e quatro mil e cento e oitenta e quatro reais). E no que se refere aos argumentos que consubstanciam a contratação, verifica-se que o Ordenador de Despesas apresentou todos os elementos para demonstrá-la.

Dessarte, podemos observar que a contratação almejada é de inteira responsabilidade do órgão interessado, vez que cabe ao Ordenador de Despesas avaliar a oportunidade e a conveniência para instaurar a Chamada Pública. FRISE-SE QUE o solicitante demonstrou a necessidade da abertura do processo licitatório, acatadas pelo Gestor e pela Comissão Permanente de Licitação – CPL.

¹³ Art. 24 A aquisição dos gêneros alimentícios com recursos do PNAE deverá ocorrer por:

– Dispensa de licitação, por meio de Chamada Pública, quando das compras da agricultura familiar nos termos do Art. 14 da Lei 11.947/2009 e dos arts. 29 a 49 desta Resolução, sem prejuízo das demais possibilidades de dispensa de licitação previstas na Lei 8.666/1993;

¹⁵ Art. 25 Os contratos referentes aos processos de aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE são regidos pela Lei nº 8.666/1993 e demais dispositivos legais aplicáveis

¹⁶ Art. 30 A aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei 11.947/2009, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

¹⁷ § 1º Quando a EE optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, § 1º da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BAIÃO
CNPJ: 05.425.871/0001-70
ASSESSORIA JURÍDICA



3. CONCLUSÃO

“EX POSITIS”, e tudo até esta parte alinhavado e demonstrado, cabe aos membros da Assessoria Jurídica exarar pareceres orientativos, não vinculativos e/ou conclusivos sobre temas jurídicos e não jurídicos, limitando-se a esclarecer dúvidas suscitadas nesta consulta, à luz dos princípios norteadores da Administração Pública, mormente a legalidade, restringindo-se aos aspectos exclusivamente do procedimento, excluídos, portanto, àquelas que cabem à autoridade responsável em sua esfera governamental competente.

4. PORTANTO, e

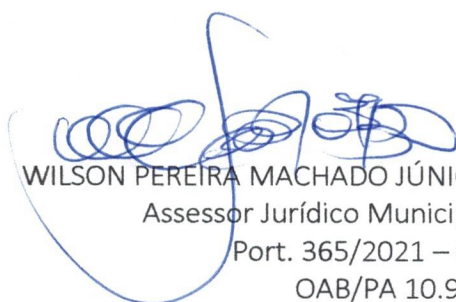
- CONSIDERANDO o processo para a confecção do presente Parecer Jurídico;
- CONSIDERANDO o art. 133 da CRFB/1988, a Lei Federal n.º 8.906, de 4/7/1994 (EOAB);
- CONSIDERANDO a obediência estrita aos dispositivos literais de lei, que tratam dos princípios norteadores da Administração Pública;
- CONSIDERANDO que a Minuta do Edital fora motivado sob a égide de CHAMADA PÚBLICA, submetido às disposições da Lei n.º 8666/93 e normas congêneres;
- CONSIDERANDO finalmente tudo retro alinhavado até esta parte;

Esta Assessoria Jurídica do Município de Baião/PA, na figura de seu Assessor Jurídico, que a esta subscreve, **OPINA FAVORAVELMENTE** ao prosseguimento do feito para que haja a deflagração de processo licitatório de CHAMADA PÚBLICA Nº 003/2022-SEMED, PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 092022003, cujo objeto é a CHAMADA PÚBLICA PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR, DO EMPREENDEDOR FAMILIAR RURAL OU DE SUAS ORGANIZAÇÕES, PARA ATENDER AS DIRETRIZES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE, NO MUNICÍPIO DE BAIÃO/PA, como retro exposto e pontuado na presente peça.

É o Parecer,

A Ilustríssima consideração superior.

Baião/PA, 31 de maio de 2022.


WILSON PEREIRA MACHADO JÚNIOR
Assessor Jurídico Municipal
Port. 365/2021 – GP
OAB/PA 10.930