



PARECER JURÍDICO Nº 011/2025-PMU

Pregão Eletrônico nº **7.2025-00001**

Interessado/Órgão Gerenciador: **COMISSÃO DE LICITAÇÃO / SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.**

Objeto: **Aquisição exclusiva de gêneros alimentícios oriundo da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, desrinados à merenda escolar para alunos da rede municipal no ano letivo de 2025.**

DIREITO	ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES	E CONTRATOS.
PARECER	EM CHAMAMENTO
PÚBLICO	DA AGRICULTURA
FAMILIAR.	

1. RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo licitatório que foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica com a finalidade de averiguação da legalidade e atendimento dos critérios exigidos na fase interna e no instrumento convocatório, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021 e na Lei Federal nº 11.947/2009.

A pretensa licitação tem como objeto Aquisição exclusiva de gêneros alimentícios oriundo da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, desrinados à merenda escolar para alunos da rede municipal no ano letivo de 2025.

2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir à autoridade assessorada no controle interno, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

"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.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica."

Nossa função é apenas apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para resguardar a autoridade assessorada, e a quem competir avaliar uma dimensão real do risco e a necessidade de adotar ou não uma precaução recomendada.

Importante ressaltar que o exame dos atos processuais se restringe aos seus aspectos legais, excluídos aqueles da natureza técnica. Em relação a estes, aplica-se os requisitos imprescindíveis para sua adequação às exigências da administração, observando os requisitos legais impostos.



De fato, 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.

Por outro lado, vale esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de avaliação jurídica exercer auditorias quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, neste caso, a cada um deles observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Por fim, ressaltamos que nossas orientações jurídicas não possuem caráter vinculativo, podendo a autoridade assessorada, dentro da margem de discricionária que é conferida pela lei, adotar ou não as ponderações feitas pela Consultoria Jurídica. Contudo, o seguimento do processo sem a observância dos apontamentos jurídicos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

3. ANÁLISE JURÍDICA

A Nova Lei de Licitações tem a finalidade 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 e 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 nº 26/2013, na Resolução FNDE/CD nº 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.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ
GABINETE DO PREFEITO
CNPJ/MF 34.593.541.0001/92



PREFEITURA MUNICIPAL DE
URUARÁ
Trabalho e Desenvolvimento
DESDE 13 DE SETEMBRO DE 1987

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, baseandose 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.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ
GABINETE DO PREFEITO
CNPJ/MF 34.593.541.0001/92



PREFEITURA MUNICIPAL DE
URUARÁ
Trabalho e Desenvolvimento
DESDE 13 DE SETEMBRO DE 1987

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



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ
GABINETE DO PREFEITO
CNPJ/MF 34.593.541.0001/92



PREFEITURA MUNICIPAL DE
URUARÁ
Trabalho e Desenvolvimento
DESDE 13 DE SETEMBRO DE 1987

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 Painel 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



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ
GABINETE DO PREFEITO
CNPJ/MF 34.593.541.0001/92



PREFEITURA MUNICIPAL DE
URUARÁ
Trabalho e Desenvolvimento
DESDE 13 DE SETEMBRO DE 1987

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.

A abertura do procedimento licitatório foi autorizada por meio 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 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.

4.4.5. PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

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, e no Portal do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE URUARÁ
GABINETE DO PREFEITO
CNPJ/MF 34.593.541.0001/92



PREFEITURA MUNICIPAL DE
URUARÁ
Trabalho e Desenvolvimento
DESDE 13 DE SETEMBRO DE 1987

elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Assessoria Jurídica, manifesto-me no sentido de que o feito obedeceu aos ritos determinados pela Carta Magna e Legislação pertinente, tendo em vista que a minuta do Edital e seus anexos estão em conformidade com a Lei Federal nº 14.133/2021.

Destaca-se ainda o correto atendimento aos princípios administrativos e licitatórios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e o interesse maior que é o atendimento do interesse público.

Desta feita, opino que é **juridicamente possível dar prosseguimento ao presente procedimento administrativo de dispensa de licitação (chamamento público) nº 7.2025.00001**, com a adoção das próximas etapas de execução, inclusive com a publicação no Mural de Licitações do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará (<https://www.tcm.pa.gov.br/mural-de-licitacoes/>) e no portal da transparência da Prefeitura Municipal de Uruará.

Uruará/PA, 15 de janeiro de 2025.

FÁBIO IURY MILANSKI FRANCO
OAB/PA 30.764

BRUNO FRANCISCO CARDOSO
OAB/PA 26.329