



PARECER JURÍDICO nº 007/2024-PMSLP

CHAMADA PÚBLICA Nº 001/2024-PMSLP

PROCESSO Nº 01.2003001/2024

OBJETO: CHAMADA PÚBLICA PARA A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO EMPREENDEDOR FAMILIAR RURAL, PARA O ATENDIMENTO AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE, VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DOS ALUNOS MATRICULADOS NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SANTA LUZIA DO PARÁ.

À

Comissão Permanente de Licitação

Pelo presente, emitimos nossa opinião jurídica à Comissão de Contratação da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Pará acerca da legalidade do procedimento de chamada pública, nos termos das Leis nº 14.133/2021 e nº 11.947/2009 e da Resolução FNDE nº 06/2020.

1. DO RELATÓRIO

Foram encaminhados a esta assessoria jurídica os autos do processo nº01.2003001/2024, para que seja feita a análise quanto as formalidades legais, na fase interna, do procedimento que objetiva a chamada pública para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, para o atendimento ao programa nacional de alimentação escolar - PNAE, visando atender as necessidades dos alunos matriculados nas escolas da rede municipal de ensino de Santa Luzia do Pará.

Os autos chegaram a esta assessoria jurídica munidos dos seguintes documentos:



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

- Documento de Formalização de Demanda (DFD), datado de 10/01/2024, tendo como setor requisitante o Departamento Municipal de Alimentação Escolar – DEMAÉ, cujo objeto é a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar destinados a atender as necessidades do PNAE pelo período de 12 (doze) meses;
- Ata do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, com os itens aprovados pelo conselho acompanhado do cardápio e do quantitativo necessário para o ano letivo de 2024;
- Estudos Técnicos Preliminares (ETP), de 15/01/2024, indicando necessidade e requisitos da contratação, assim como levantamento de mercado, estimativa de valor da contratação (acompanhado de documentos pertinentes à CP nº 01/2023), fiscalização, forma de entrega e viabilidade da aquisição;
- Mapa de Riscos, datado de 17/01/2024, apresentando os possíveis riscos durante as fases de instrução, escolha do(s) fornecedor(es) e execução do(s) contrato(s);
- Termo de Referência com descrição e quantitativo dos itens;
- Despacho da Comissão de Contratação questionando ao Departamento de Contabilidade se existe adequação orçamentária e financeira das despesas especificadas no Termo de Referência com a atual lei orçamentária, se existe compatibilidade dessas despesas com o PPA (2021/2025) e a LDO vigente (2024), e se existe saldo orçamentário suficiente para suportar os gastos decorrentes das despesas geradas.
- Despacho do Departamento de Contabilidade atestando a adequação e existência de saldo orçamentário, assim como compatibilidade ao PPA e LDO vigentes, acompanhado de cópia das dotações vinculadas ao procedimento;
- Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, datada de 29 de janeiro de 2024, devidamente assinada pelo Gestor da Secretaria Municipal de Educação;



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

- Despacho do Gabinete da Secretaria Municipal de Educação à CPL requerendo a realização de pesquisa de preços dos itens constantes no Termo de Referências;
- Ofício Circular nº 003/2024, encaminhado pelo Departamento de Compras aos seguintes destinatários: ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE SANTA LUZIA DO PARÁ, GRUPO INFORMAL DA COMUNIDADE QUILOMBOLA DO TIPITINGA e COOPERATIVA DE TRABALHO DE AGRICULTORES FAMILIARES DE CAPANEMA – COOAF;
- Cotações de preços da ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE SANTA LUZIA DO PARÁ, GRUPO INFORMAL DA COMUNIDADE QUILOMBOLA DO TIPITINGA e COOPERATIVA DE TRABALHO DE AGRICULTORES FAMILIARES DE CAPANEMA – COOAF;
- Mapa comparativo de preços, indicando os preços apresentados, preços médios e valores estimados totais;
- Despacho da CPL ao setor demandante informando da realização da pesquisa nos moldes da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021 e Resolução FNDE nº 21/2021;
- Termo de Autorização de Despesa, datado de 21 de fevereiro de 2024;
- Autuação do procedimento sob o n. 08.2702001/2023, em 20 de março de 2024, pela Comissão de Contratação, como Chamada Pública; Anexos ao documento constam: (i.) Portaria nº 56/2023, de 29 de dezembro de 2023, referente à nomeação de Agente de Contratação; Portaria nº 057/2023, de 29 de dezembro de 2023, referente à nomeação da Comissão de Contratação e (ii.) Portaria nº 009/2024, de 12 de fevereiro de 2024, onde é nomeado o fiscal de contratos do FME e FNDE do município;
- Despacho da Comissão Permanente de Licitação, em 21/03/2024, encaminhando os presentes autos para análise e elaboração de parecer preliminar; e
- Minuta do Edital de Licitação.



Este é o relatório dos principais documentos constantes nos autos, pelo que se prossegue a análise quanto aos requisitos formais legais necessários do ato.

2. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO.

Antes de adentrar na fundamentação relacionada ao objeto em tela, é importante destacar que a corrente exposição jurídica objetiva prestar a devida assistência à autoridade solicitante na análise proemial da legalidade, apartando pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, avaliação fora da competência dessa assessoria jurídica.

Nestes termos, o Art. 53, §1º, incisos I e II, da Lei 14.133/2021, norteia a análise jurídica da seguinte forma:

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;

Como se pode observar do dispositivo legal acima, o controle prévio de legalidade ocorre em razão do desempenho da competência da análise jurídica de vindoura contratação, não compreendendo os aspectos de natureza técnica, mercadológica, financeira ou de conveniência e oportunidade.

Tais informações são de responsabilidade do administrador da contratação e parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua



adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

Ademais, cabe esclarecer que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em benefício da salvaguarda da autoridade assessorada a quem compete, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais considerações.

No mais, as matérias pertinentes à legalidade serão registradas para a devida revisão. Do contrário, o prosseguimento do processo apartado dos reparos necessários será de responsabilidade exclusiva da Administração.

À guisa de arremate do tema, o esclarecimento acima mostra-se necessário para demonstrar o caráter opinativo e não vinculante do parecer jurídico, cabendo ao gestor a decisão final dos atos administrativos.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

3.1. DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A gestão pública é pautada por alguns princípios da Administração, julgados fundamentais para garantir uma conduta íntegra e eficiente por parte dos órgãos.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

Esses princípios são balizadores usados para orientar as leis administrativas. Eles servem para dar um senso maior de direção à Administração Pública, tornando suas ações válidas e fazendo com que atendam aos interesses da sociedade.

Outrossim, os princípios da administração pública estão presentes na Carta Constitucional de 1988, em seu artigo 37, como se vê a seguir:

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 (...)

Nesta esteira, as leis infralegais nº 9.784/99 e 14.133/2021 também remetem aos princípios da administração pública, demonstrando sua importância e resguardando sua principal finalidade, garantir o respeito e a probidade aos atos processuais.

Dentre os princípios basilares, destacamos, para o caso concreto, a Legalidade e a Publicidade.

O Princípio da Legalidade, em processos licitatórios, possui atividade totalmente vinculada. A lei define as condições da atuação dos Agentes Administrativos, determinando as tarefas e impondo condições excludentes de escolhas pessoais ou subjetivas, ressalvados os casos de discricionariedade do agente público.

Neste sentido, Matheus Carvalho assim dispõe sobre o caráter discricionário dispensado aos agentes públicos

“(...) se faz necessário lembrar que a Legalidade não exclui a atuação discricionária do agente público, tendo essa que ser levada em consideração quando da análise, por esse gestor, da conveniência e da oportunidade em prol do interesse público. Como a Administração não pode prever todos os casos onde atuará, deverá valer-se da discricionariedade para atender a finalidade legal, devendo, todavia, a escolha se pautar em critérios que respeitem os princípios constitucionais como a proporcionalidade e razoabilidade de conduta (...)”



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

Portanto, o respeito à Legalidade deve sempre ser observado, mesmo nas práticas de atos discricionários, visto que a atividade do administrador só se legitima quando condiz com o dispositivo legal.

Com relação ao Princípio da Publicidade, sua principal finalidade é o conhecimento público sobre os atos praticados pela administração. Em outras palavras, tudo o que é realizado pelo Estado deve ser amplamente franqueado, resguardadas as reservas previstas na Lei nº 12.527/2011.

Para o caso em comento, o Princípio da Publicidade é fundamental, pois trata-se de licitação pública, com sessão aberta ao público. Necessário, portanto, que os interessados tenham acesso aos atos tomados no curso do processo, inclusive a fase interna, no prazo estabelecido no Art. 32, da Resolução FNDE nº 6, de 08 de maio de 2020, qual seja:

Art. 32 As EEx deverão publicar os editais de chamada pública (modelo no anexo VI) para aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar em sítio eletrônico oficial e na forma de mural em local público de ampla circulação e divulgar para organizações locais da agricultura familiar e para entidades de assistência técnica e extensão rural do município ou do estado. Se necessário, publique-se em jornal de circulação regional, estadual ou nacional e em rádios locais.

*Parágrafo único. Os editais das chamadas públicas devem permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda por **um período mínimo de 20 dias corridos**.

Conforme se extrai dos autos, o processo trata da **aquisição de GÊNEROS alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, para o atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**, exigindo, nos moldes legais, o prazo de 20 (vinte) dias corridos entre a publicação do aviso da Chamada Pública e a apresentação das propostas.



3.2. DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL EM CONSONÂNCIA COM AS LEIS INFRALEGAIS

Inicialmente, deve-se ressaltar que a natureza do processo licitatório é, ordinariamente, o atendimento de demandas públicas, tendo como prisma a livre concorrência e o preço justo e mais vantajoso para a administração.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece como regra, que as obras, serviços, compras e alienações devem ser contratados mediante processo de licitação pública.

Nesta senda, convém observar que a Lei nº. 14.133/2021, regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública. Logo, os processos licitatórios instruídos a partir de janeiro de 2024 devem ser norteados pela lei em comento, como é o caso em tela.

Por conseguinte, a recente Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 14.133/2021 se incumbiu de ratificar a ressalva prevista pela Carta Magna de 1988, nos artigos 74 e 75, que tratam, respectivamente, de inexigibilidades e dispensas de licitação autorizando que o ente público adquira bens ou serviços sem a obrigatoriedade de licitar.

O caso em comento trata de aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, sendo o processo de escolha regido pela Lei nº 11.947/2009, c/c a Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021

3.3. DA CHAMADA PÚBLICA EM CONSONÂNCIA COM A LEI Nº 11.947/2009.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, traduz-se na transferência de recursos financeiros oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via governo federal, a estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento, oferecendo alimentação escolar e ações de educação



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública.

Ademais, o PNAE proporciona ações que promovem uma educação alimentar e nutricional para os estudantes e toda a comunidade escolar.

Para tanto, a Lei nº 11.947/2009 regula o percentual e a forma de aquisição dos alimentos destinados ao público estudantil. Referida lei, em seu artigo 14, assim dispõe sobre a possibilidade de adquirir gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar:

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.

§ 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.

§ 2º A observância do percentual previsto no caput será disciplinada pelo FNDE e poderá ser dispensada quando presente uma das seguintes circunstâncias:

- I – impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;
- II – inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;
- III – condições higiênico-sanitárias inadequadas.

Extrai-se, portanto, do trecho acima citado, a exigência mínima de 30% dos recursos repassados pelo PNAE destinados a aquisição de gêneros alimentícios da merenda oriundos da Agricultura Familiar e/ou



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

Empreendedor Familiar Rural, fato que estimula a produção local e atende aos costumes gastronômicos de cada região. Outrossim, o dispositivo possibilita que a aquisição desses itens seja realizada por meio de dispensa de licitação.

Além disso, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação disciplinou a aquisição dos gêneros alimentícios por meio da Resolução nº 06, de 08 de maio de 2020, estabelecendo a dispensa de licitação como um dos procedimentos adequados para a compra dos produtos provenientes da agricultura familiar. Assim dispõe o artigo 24 da mencionada resolução:

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

I – 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;

Apesar da Resolução fazer menção à já revogada Lei de Licitações nº 8.666/1993, entendemos que o referido artigo não trará quaisquer prejuízos de aplicação da Nova Lei de Licitações, atualmente em vigor.

Por conseguinte, a Resolução nº 06/2020 traz todo o arcabouço procedimental para a realização da compra direta que compreende o levantamento de recursos orçamentários disponíveis, o devido mapeamento dos produtos da agricultura familiar da região, a elaboração do cardápio e a pesquisa de preços. Todas essas etapas foram atendidas e juntadas aos autos do processo aquisitivo em análise.

Assim, a aquisição dos itens oriundos da agricultura familiar por meio de dispensa de licitação é feita por via de Chamada Pública, um instrumento pelo qual a entidade executora torna pública a intenção de compra dos produtos, dando-se ampla publicidade, como jornal de grande circulação, murais eletrônicos e avisos destinados a organizações (sindicatos, cooperativas, associações) e aos próprios agricultores da região.



3.4. DA FASE DE PLANEJAMENTO

Inicialmente, é importante registrar que a Lei nº 14.133/2021 trouxe à baila a necessidade de os órgãos e entidades implementarem ações de governança e gestão de riscos, nos moldes do Art. 11, Parágrafo Único:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

(...)

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

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, Mapa de Gerenciamento de Riscos, Termo de Referência, Edital e Minuta de Contrato.

3.5. DO 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.

Pelo que se observa dos autos do processo em epígrafe, os requisitos elencados acima foram atendidos.

3.6. DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES (ETP)

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.

Tem previsão expressa em vários trechos da NLL, mas é no Art. 18, § 1º que estão os itens indispensáveis ao seu preenchimento. Vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas,



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I – descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II – demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III – requisitos da contratação;

IV – estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V – levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI – estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

VII – descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII – justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX – demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X – providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI – contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII – descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII – posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina. (Grifo Nosso)

Nesta senda, a elaboração do ETP deve contemplar os elementos constantes acima, sendo os incisos I, IV, VI, VIII e XIII itens obrigatórios à formulação do documento.

Isto posto, extrai-se dos autos da instrução que o ETP contempla as exigências mínimas contidas na Nova Lei de Licitações.

3.7. DO MAPA DE RISCO

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.

No caso em comento, o Mapa de Riscos desenvolvido pela **SECRETARIA MUNICIPAL EDUCAÇÃO DE SANTA LUZIA DO PARA** analisa riscos relacionados à **AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO EMPREENDEDOR FAMILIAR RURAL, PARA O ATENDIMENTO AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE**, ponderando situações que contemplam: (i.) possíveis falhas de planejamento; (ii.) termo de referência inadequado; (iii.) indisponibilidade financeira, (iv.) fornecedor sem capacidade de execução; (v.) atraso na contratação; (vi.) preços acima da média de mercado; (vii) liquidação e pagamento; e (viii.) objeto em desacordo com o pactuado.

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, o Mapa de Riscos juntado aos autos está de acordo com os preceitos da NLL, pois busca minimizar possíveis ameaças com soluções imediatas.

3.8. DO TERMO DE REFERÊNCIA (TR)

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



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

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;

Diante do exposto e compulsando os autos do processo ora em análise, verifica-se que o Termo de Referência apresenta 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.

3.9. DA PESQUISA DE PREÇOS

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.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

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



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

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 no inciso IV acima citado, estando em perfeita conformidade com as regras estabelecidas pela IN SEGES nº 65/2021, c/c o Art. 14, § 1º da Lei nº 11.947/2009.

3.11. DA MINUTA DO EDITAL

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.

Nestes termos, a minuta do edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

3.12. DA MINUTA DO CONTRATO

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.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ

Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise desse Jurídico, essa assessoria manifesta-se FAVORAVEL À CHAMADA PÚBLICA Nº 001/2024 – PMSLP, podendo o processo de contratação produzir os efeitos jurídicos pretendidos, com fundamento nas Leis nº 14.133/2024, nº 11.947/2009 e na Resolução FNDE nº 06/2022, cumpridas as formalidades administrativas.

Por fim, observe-se a importância de dar a publicidade devida ao processo, conforme os ditames legais, afim de possibilitar a eficácia de seus atos.

Santa Luzia do Pará, 22 de março de 2024.

Odair Cesar C. Pingarilho
Advogado OAB/PA 34.911
Assessor Jurídico
Portaria nº 001/2023