



PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
CNPJ: 10.221.745/0001-34

PARECER JURÍDICO – CPL/PMJ
PROCESSO Nº. 7.953/2023

Requerente: Comissão Permanente de Licitação.

Assunto: Edital de Chamada Pública para Dispensa de Licitação 001/2023 - FME

I – RELATÓRIO

A presente manifestação jurídica tem por escopo de assistir a autoridade gestora no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos das Minutas dos Editais e seus anexos.

Preambularmente, o pleito em análise formulado Comissão Permanente de Licitação refere-se acerca da formulação de parecer jurídico em relação à possibilidade/legalidade da minuta do edital e do contrato para aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar para compor o cardápio da merenda escolar da rede pública de ensino do Município de Jacareacanga, ano letivo de 2024 por PROCEDIMENTO DE CHAMADA PÚBLICA (nº 01/2023), a fim de atender a necessidade da Secretária Municipal de Educação, nos termos do artigo 14 da Lei Federal 11.947/2009 e Resolução nº 26/2013 do FNDE e suas alterações.

É o breve relatório, passemos a matéria de direito.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

a. Do Necessário Parecer Jurídico

Inicialmente, a norma prevista no §3º assinala que "*encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação na forma do artigo 54*". Significa dizer que o parecer jurídico é elemento indispensável para a fase preparatória do processo licitatório, salvo nas hipóteses previstas no §5º do mesmo artigo 53.

Importante questionar, contudo, se a ausência do parecer jurídico — excetuadas as hipóteses previstas no §5º já mencionado — macula a validade do processo licitatório. Para responder a essa indagação, é mister destacar, preliminarmente, o conteúdo do *caput* do referido artigo 53, segundo o qual a análise jurídica é elemento indispensável ao controle prévio de legalidade da contratação. A interpretação conjunta desses dois dispositivos nos leva à conclusão de que a ausência do parecer jurídico compromete sobremaneira o controle da legalidade do processo licitatório, mas não necessariamente eiva de nulidade o instrumento convocatório. Nossa opinião encontra eco na doutrina, bem como vai ao encontro do posicionamento adotado pelo Tribunal de Contas da União, no sentido de que a ausência de parecer jurídico obrigatório implica tão somente a responsabilização da autoridade competente



PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
CNPJ: 10.221.745/0001-34

que não o solicitou de forma tempestiva, ainda que o parecer venha a ser posteriormente elaborado e juntado ao processo:

"A inclusão a destempo de parecer jurídico ratificando todo o processo licitatório não supre a falha quanto à ausência deste elemento essencial à aprovação das minutas dos instrumentos convocatórios" (Acórdão 7.857/2012, 2ª Câmara, relator ministro Aroldo Cedraz).

Todavia, deve-se assinalar que, diferentemente da norma contida no artigo 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993, o §3º do artigo 53 não se limita ao exame do edital, na medida em que o legislador destaca que a análise deve ocorrer sobre todo o processo, avaliando-o sob o prisma jurídico. Dito de outro modo, a apreciação a que se refere o §3º não se limita ao conteúdo do edital, devendo alcançar todos os atos que antecedem a confecção deste. Tal afirmação se justifica pela própria redação do §3º, que condiciona a publicação do edital e, por consequência, a realização da fase externa, na conformidade do artigo 54, à precedente opinião jurídica sobre toda a fase interna.

De regra, é inquestionável que duas funções são ínsitas ao parecer jurídico: a função de fiscalização e a de colaboração/orientação. Quanto à fiscalização, importa destacar que o artigo 169, II, da Lei nº 14.133/2021, no capítulo destinado ao controle das contratações públicas, rotula o parecer jurídico, ao lado do controle interno, como a segunda linha de defesa no âmbito desse controle. No que concerne à colaboração ou orientação, deve o parecerista não somente indicar as falhas, mas avaliar possíveis soluções a serem adotadas pelo gestor público, expondo alternativas quanto à proposta de escolha mais adequada e abordando, a teor da previsão do artigo 20, *caput*, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), as consequências práticas da decisão.

Logo, em não havendo a análise jurídica pelo órgão de assessoramento jurídico, a dispensa do parecer poderá comprometer a higidez e importância do processo de contratação, tornando letra morta a previsão do artigo 169, II, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Por derradeiro, cumpre ressaltar que a Assessoria Jurídica do Município emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo se imiscuir quanto à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem mesmo analisar aspectos de cunho eminentemente técnico-administrativo, no mais, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão da Gestora Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011). Nas palavras de JUSTEN FILHO (2014. P. 689) "o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica", ou seja, o gestor é completamente livre em seu poder de decisão

b. Da Chamada Pública



PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
CNPJ: 10.221.745/0001-34

As ações da administração pública devem sempre estar pautadas nos princípios da transparência e publicidade. Afinal, o que o governo faz e determina, assim como seus órgãos públicos, é do interesse de todos.

Então, é fundamental criar instrumentos legítimos e eficazes para divulgar informações, e promover o acesso público a elas.

Esse é justamente o caso da **chamada pública**, como veremos ao longo deste artigo.

De acordo com o Canal Justiça, a **chamada pública** é um instrumento legal que administração tem a sua disposição, e é obrigada a usar sempre que for contratar através da dispensa de licitação.

A constituição federal de 1988 estabelece em seu artigo 37, inciso XXI, que a licitação é obrigatória para contratações feitas pela administração pública.

Porém, existem algumas situações onde a dispensa de licitação é necessária. São casos onde a administração precisa contratar ou comprar em caráter eminente.

Essa dispensa do processo de licitação também é prevista pela própria Constituição, assim como pela lei de licitações Lei nº 14.133/2021.

Todavia, mesmo nesses casos a administração ainda deve cumprir com algumas etapas e formalidades legais. Pois é preciso respeitar os princípios administrativos, como a publicidade, a transparência, e a isonomia.

E é aqui que entra a importância da **chamada pública**.

A dispensa da licitação permite que a administração pública faça contratações diretas, porém antes é necessário realizar a **chamada pública**.

Portanto, a **chamada pública** tem como finalidade tornar pública a intenção da administração, além de comunicar a dispensa da licitação.

O procedimento de **chamada pública** também serve para

- Comunicar as empresas e prestadores de serviços interessados;
- Esclarecer as necessidades da administração pública para contratação;
- Receber propostas de candidatos para escolha da contratação direta.

Ou seja, mesmo nos casos de dispensa da licitação a **chamada pública** é uma forma de fazer cumprir os princípios da administração pública.

Segundo a lei, a administração não pode deixar de escolher a proposta mais vantajosa, menos onerosa e que melhor se adéqua ao interesse público.

É importante lembrar ainda que o poder público é obrigado a justificar a escolha do fornecedor e do preço selecionado. Portanto, analisar as propostas com cuidado é uma necessidade mesmo nos casos de dispensa da licitação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
CNPJ: 10.221.745/0001-34

Um equívoco muito comum é confundir a **chamada pública** com a licitação, afinal o procedimento segue etapas formais previstas em lei. E com isso seleciona prestadores de serviços para parcerias com a administração pública.

Mas, apesar das similaridades, é importante compreender que ambos são procedimentos diferentes. Ou seja, como mencionei acima, a **chamada pública** serve justamente como instrumento da administração nos casos de dispensa de licitação.

É com a **chamada pública** que a administração cumpre requisitos legais como:

- Observar descontos oferecidos;
- Verificar a conveniência da contratação;
- Escolha de preço, etc.

Em outras palavras, a chamada simplifica o processo de contratação, mas os princípios inerentes a licitação são mantidos.

Exemplo disso, é que se houver mais de um interessado capaz de atender as necessidades da administração a escolha deve ser pautada da mesma forma. Ou seja, respeitando-se a isonomia e considerando os motivos pelos quais efetuou-se aquela **chamada pública**.

Apesar de guardar muitas semelhanças com as modalidades de licitação, a **chamada pública** é um processo diferente, mais simples e menos burocrático. E o seu uso é efetivado justamente nos casos de dispensa do processo licitatório.

Sua finalidade é justamente atender ao interesse público, possibilitando que a administração contrate de forma direta fazendo a seleção do melhor fornecedor entre o maior número possível de concorrentes.

c. Da Aquisição da Agricultura Familiar

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02/07/2003, tem como finalidade fomentar o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como, a inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, comercialização e ao consumo, por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

Desde sua implementação, o PAA se ampliou e se aperfeiçoou, criando, por exemplo, novas modalidades com o objetivo de assistir as mais diversas necessidades de provimento, quanto as particularidades produtivas dos agricultores familiares.

Nesse processo de expansão e aprimoramento foi criada a modalidade do PAA – Compra institucional, na qual é possível aos Órgãos Federais, Estados, Distrito Federal e Municípios comprar alimentos produzidos pela agricultura familiar, por meio de chamadas públicas, com seus próprios recursos financeiros, com dispensa de procedimento licitatório.



PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
CNPJ: 10.221.745/0001-34

Conforme determina o Decreto nº 8.473, de 22/06/2015, do total de recursos destinados à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional ao menos 30% (trinta por cento) deverão ser destinados à aquisição de produtos de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que se enquadrem na Lei nº 11.326, de 2006, e que tenham a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP. Esta aquisição pode ser feita diretamente da agricultura familiar utilizando a modalidade do PAA Compra Institucional.

d. Da Hipótese de Dispensa de Licitação

É importante ressaltar que a Lei nº 11.947/2009, em seu artigo 14, introduziu no ordenamento jurídico que rege as aquisições governamentais e as contratações públicas uma nova hipótese de licitação dispensável, ou seja, estatuiu outra hipótese de dispensa de licitações além daquelas previstas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

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.

Com fundamento no dispositivo supracitado, conclui-se que: a) no mínimo 30% dos recursos repassados no âmbito do PNAE, para a aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar, deverão ser destinados aos fornecimentos realizados pela Agricultura Familiar e/ou pelo Empreendedor Familiar Rural poderão ser realizadas por meio de licitação dispensável. b) as aquisições junto à Agricultura Familiar e/ou ao Empreendedor Familiar Rural poderão ser realizadas por meio de licitação dispensável.

Portanto, percebe-se que as aquisições de alimentos por meio de procedimento de dispensa de licitação é uma faculdade do ente público, não existindo óbices para que os gêneros alimentícios sejam adquiridos por meio de processo licitatório regular, respeitando-se o percentual reservado à Agricultura e/ou Empreendedorismo Familiar.

Ademais, frisa-se que o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – CD/FNDE, regulamentando a Lei nº 11.947/2009, editou a



PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
CNPJ: 10.221.745/0001-34

Resolução nº 26/2013, que assim disciplinou a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE:

Art. 18 Os recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.

Parágrafo único. A aquisição de qualquer item ou serviço, com exceção dos gêneros alimentícios, deverá estar desvinculada do processo de compra do PNAE.

Art. 19. A aquisição de gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista, observando as diretrizes desta Resolução e deverá ser realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, priorizando os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.

Art. 20 A aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE deverá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009.

§1º Quando a EEx. 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.

§2º Considera-se chamada pública 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.

Assim sendo, resta evidente que a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 vinculou a faculdade pela dispensa do procedimento licitatório em relação as aquisições realizadas junto à Agricultura Familiar e/ou Empreendedores familiares, asseverando para este fim o procedimento administrativo denominado CHAMADA PÚBLICA.

Inobstante, o próprio § 2º do artigo 20 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 define chamada pública como “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.”

Outrossim, é válido ainda mencionar que o FUNDO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE, por meio do chamado Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar; estabelece, passo a passo, todos os procedimentos que devem ser observados pelas Entidades Executoras do PNAE – EEx, nos casos



PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
CNPJ: 10.221.745/0001-34

em optarem pela utilização da dispensa do procedimento licitatório, definindo a chamada pública como:

“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 legalidade e da eficiência, ao passo que possibilita 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”

Desse modo, nota-se que em relação ao pregão e a outras formas de licitação, a Chamada Pública carrega consigo maior possibilidade de atender às especificidades necessárias à aquisição da agricultura familiar, em outras palavras, é a ferramenta que demonstra maior adequação, pois, contribui satisfatoriamente para o cumprimento das diretrizes do PNAE, principalmente no que se tange à priorização de produtos fabricados em âmbito local de forma a fortalecer os hábitos alimentares, a cultura local e a agricultura familiar, aspectos fundamentais na garantia da segurança alimentar e nutricional.

Ressalta-se ainda que a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 estabelece todos os requisitos e procedimentos para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar mediante a dispensa de processo licitatório, dentre eles, vejamos abaixo:

- 1º – ORÇAMENTO: levantamento dos recursos orçamentários disponíveis.
- 2º – ARTICULAÇÃO ENTRE OS ATORES SOCIAIS: mapeamento dos produtos da agricultura familiar.
- 3º – CARDÁPIO: o nutricionista responsável técnico elabora os cardápios da alimentação escolar, incluindo alimentos regionais, com respeito às referências nutricionais e aos hábitos alimentares locais, e conforme a safra.
- 4º – PESQUISA DE PREÇO: Os preços dos produtos a serem adquiridos da agricultura familiar deverão ser previamente estabelecidos pela Entidade Executora e publicados no edital da Chamada Pública.
- 5º – CHAMADA PÚBLICA.
- 6º – ELABORAÇÃO DO PROJETO DE VENDA: O projeto de venda é o documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares em vender sua produção para a alimentação escolar.
- 7º – RECEBIMENTO E SELEÇÃO DOS PROJETOS DE VENDA: apresentação dos documentos exigidos para a habilitação do produtor fornecedor.
- 8º – AMOSTRA PARA CONTROLE DE QUALIDADE.
- 9º – CONTRATO DE COMPRA.
- 10º – ENTREGA DOS PRODUTOS, TERMO DE RECEBIMENTO E PAGAMENTO DOS AGRICULTORES.



PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
CNPJ: 10.221.745/0001-34

Desta forma, a minuta da chamada pública e seus anexos não revelaram necessidade de alterações e/ou modificações, pois apresentam os requisitos formais exigidos pelas legislações que tratam da matéria.

Ressalta-se que todas as informações contidas nos autos em análise por esta assessoria, é de inteira responsabilidade da Administração, onde, prima facie, mostra a ausência de qualquer vício que inviabilize a o prosseguimento do procedimento em baila.

É a fundamentação, passo a opinar.

III. DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, e considerando os documentos apresentados pela CPL, este Assessor Jurídico que subscreve este parecer opina no sentido de que o objeto em questão pode ser adquirido mediante a DISPENSA DE LICITAÇÃO por meio da CHAMADA PÚBLICA, desde que seja para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou Empreendedorismo Familiar e, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, além de que sejam cumpridas todas as normas anteriormente já explicitadas neste parecer para, só assim, estar apto a produzir seus devidos efeitos.

Quanto às minutas do edital e do contrato, após análise, entendendo que as mesmas se encontram aptas a produzirem seus devidos efeitos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Jacareacanga/PA, 13 de dezembro de 2023.

Euthiciano Mendes Muniz
Assessor Jurídico da Prefeitura Municipal de Jacareacanga
OAB/PA 12.665B