

Parecer Jurídico

Processo Licitatório nº: 025/2025

Objeto: Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas Organizações, destinado ao atendimento do Programa Municipal de Aquisição de Alimentos - Compra Local Municipal. Fornecedores Individuais.

Ref.: Análise do procedimento e da minuta do edital de chamada pública.

Interessado: Comissão de Contratação.

**Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO
E CONTRATOS. PROCEDIMENTOS
AUXILIARES. CHAMADA PÚBLICA.
AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA
AGRICULTURA FAMILIAR, COM DISPENSA
DE LICITAÇÃO, NO ÂMBITO DO PROGRAMA
DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA). LEI Nº.
14.133/21. LEI Nº. 14.628/23. LEI Nº. 11.326/06.
Lei Municipal nº 182 /2022.
PRESSUPOSTOS LEGAIS CUMPRIDOS.**

1. RELATÓRIO

O presente expediente trata de emissão de Parecer Jurídico solicitado pela Comissão de Contratação do Município de Duque Bacelar-Ma, o qual versa sobre análise dos procedimentos internos do Credenciamento que tem por objeto

“AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR, COM DISPENSA DE LICITAÇÃO, NO ÂMBITO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) – MODALIDADE COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA – PARA DOAÇÃO ÀS INSTITUIÇÕES QUE ASSISTEM FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL E INSEGURANÇA ALIMENTAR, CHAMADA PÚBLICA Nº 002/2025.

A análise realizada visa verificar a regularidade e legalidade dos atos praticados durante a fase interna do processo, e da possibilidade de seu prosseguimento.

Nesse prumo, consta no caderno processual, a instrução com os seguintes documentos, entre outros:

- I – Solicitação
- II - autorização
- III –Documento de Formalização de Demanda - DFD;

- IV – ETP – Estudo Técnico Preliminar;
- V– Pesquisa de mercado com cotações de preços;
- VI - Declaração de adequação orçamentária;
- VI – Autorização;
- VII – Termo de referência;
- VIII - Minuta de Edital e anexos.

Cumprir registrar que os atos internos necessários foram emitidos por servidores revestidos de fé pública e competentes pela análise e validação.

Com as considerações iniciais, espera-se ser possível adentrar em fase subsequente, para o fim de certificar a regularidade daquele que será o norte de todo o certame, qual seja, o Edital.

É o relatório. Opina-se.

2.PRELIMINARMENTE

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do Art.8º, §3º, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da

impeccabilidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública (art. 5º da Lei nº. 14.133/21).

Ressalte-se, ainda, que a análise em comento toma por base os documentos e informações constantes dos autos, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos prestados pelos agentes públicos consignatários.

Faz-se este esclarecimento porque o parecer jurídico, conforme orientação doutrinária e jurisprudencial é ato de natureza meramente opinativa não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais adequada, oportuna e/ou conveniente (*STF, AgReg no HC nº 155.020*).

Apesar disto, deve-se salientar que, embora determinadas observações sejam feitas sem caráter vinculativo, elas visam à segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2.1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

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

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;

[...]

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

[...]

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

(...)

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;



PREFEITURA DE
**DUQUE
BACEL**

Avenida Coronel Rosalino, s/n - Centro

C.N.P.J: 06.314.439/0001-75

FLS. Nº

Rubrica

61

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

Nesse sentido, a administração busca realizar a aquisição, como já citado, de gêneros alimentícios da agricultura familiar, destinados ao programa de aquisição de alimentos (PAA).

Tal contratação se amoldaria de forma perfeita ao inciso I do Art. 79, tendo em vista que a contratação dos interessados seria paralela e não excludente, ou seja, todos os credenciados serão contratados, embora não necessariamente ao mesmo tempo, conforme o Parágrafo Único, II, também do Art. 79.

Vejamos alhures o que a novíssima doutrina apresenta acerca da temática do credenciamento, nos termos da Lei 14.133/21.

Para Rodrigo Bordalo Rodrigues, em sua obra intitulada *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, apresenta o credenciamento da seguinte forma:

A Lei n. 14.133/2021 define o credenciamento da seguinte forma: “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados.” Outrossim, a nova lei dispõe sobre as situações que autorizam o manuseio do credenciamento. A primeira diz respeito à hipótese clássica, atinente à contratação “paralela e não excludente”, ou seja, a Administração realiza contratações simultâneas, em condições padronizadas, desde que haja viabilidade e vantajosidade. A segunda refere-se



PREFEITURA DE
DUQUE
BACELAR

Avenida Coronel Rosalino, s/n - Centro

C.N.P.J: 06.314.439/0001-75

FLS. Nº

62

Rubrica

7

à “seleção a critérios de terceiros”, em que a seleção do contratado fica a cargo do beneficiário direto da prestação. Já a terceira detém relação com os “mercados fluidos”: situação em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção do agente por meio de processo de licitação. [RODRIGUES, Rodrigo B. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555598230. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598230/>. Acesso em: 23 jun. 2023].

Na obra *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, escrita em conjunto pelos professores Álvaro Capágio e Reinaldo Couto, apresenta o credenciamento de forma objetiva:

O credenciamento de licitantes é precedido de chamamento público, mediante edital divulgado pelo órgão ou entidade em sítio eletrônico oficial, possibilitando-se permanentemente o cadastramento de licitantes interessados em fornecer bens ou prestar serviços à Administração.

É cabível o credenciamento nas seguintes hipóteses de contratação:

(i) paralela e não excludente, sendo viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

(ii) quando a seleção do contratado está a cargo de terceiro, beneficiário direto da prestação;

(iii) em mercados fluidos, quando a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a licitação.

Na hipótese de contratação em mercados fluidos, a Administração deve registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação e, nos outros casos, o edital deve consignar o valor da contratação.

Quando viável a contratação paralela e não excludente, mas o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, adotar-se-ão critérios objetivos de distribuição da demanda. Admite-se a denúncia por qualquer das partes, segundo os prazos discriminados em edital.

Com base no art. 74, IV, da Lei n. 14.133/2021, é inexigível a licitação nas hipóteses de credenciamento. A inexigibilidade fundamenta-se porque o credenciamento possui lógica oposta àquela regente da licitação.

Quando a Administração engendra procedimento licitatório, quer-se, mediante critérios objetivos, a seleção da proposta mais vantajosa, dentre todas as ofertadas. No credenciamento, o sentido é outro: a Administração almeja ter ao seu dispor a maior quantidade possível de interessados, porque da pluralidade de fornecedores advém a vantajosidade. [COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786555598223. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598223/>. Acesso em: 23 jun. 2023].

Sobre a hipótese de credenciamento, o Professor Alexandre Mazza, em seu livro, cita da seguinte forma:

O credenciamento é o processo administrativo de chamamento de interessados em prestar serviços ou fornecer bens para a Administração. Todavia, no credenciamento não há disputa, já que todos os interessados, preenchendo os requisitos previstos no ato de convocação, podem ser chamados a executar o objeto (art. 6º, XLIII). Ao contrário dos ritos competitivos, serão credenciados diversos fornecedores a fim de que, surgindo a necessidade, sejam chamados para a prestação. [MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620735. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620735/>. Acesso em: 23 jun. 2023].

Por fim, na obra Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada, cuja autoria é atribuída aos professores Renan Thamay, Vanderlei Garcia Júnior, Igor Moura Maciel e Jhonny Prado, apresenta o procedimento de credenciamento de uma forma clara e bem didática:

O credenciamento não é mais visto como hipótese de inexigibilidade de licitação (contratação direta), mas, sim, como um procedimento auxiliar necessário para contratações diretas ulteriores.

Conforme definição constante do inciso XLIII do art. 6º, o credenciamento é o “processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, credenciem-se no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados”.



PREFEITURA DE
**DUQUE
BACELAR**
Avenida Coronel Rosalino, s/n - Centro
C.N.P.J: 06.314.439/0001-75

PREFEITURA DE
**DUQUE
BACELAR**

FLS. Nº 66
Rubrica /

caso;

VII - forma e prazos de interposição dos recursos, impugnação e pedidos de esclarecimentos;

VIII - prazo para assinatura do instrumento contratual após a convocação pela administração;

IX - condições para alteração ou atualização de preços nas hipóteses previstas nos incisos I e II do **caput** do art. 3º deste Decreto;

X - hipóteses de descredenciamento;

XI - minuta de termo de credenciamento, de contrato ou de instrumento equivalente;

XII - modelos de declarações;

XIII - possibilidade de cometimento a terceiros, quando for o caso; e

XIV - sanções aplicáveis.

§ 1º O edital definirá os valores fixados e poderá prever índice de reajustamento dos preços, quando couber, para as hipóteses de contratação paralela e não excludente e de contratação com seleção a critério de terceiros.

Art. 9º Na hipótese de contratações paralelas e não excludentes, a convocação dos credenciados para contratação será realizada de acordo com as regras do edital, respeitado o critério objetivo estabelecido para distribuição da demanda, o qual deverá garantir a igualdade de oportunidade entre os interessados.

Parágrafo único. A administração permitirá o cadastramento permanente de novos interessados, enquanto o edital de chamamento permanecer vigente.

Ou seja, o precitado regulamento estabelece regras de como deverá ser o procedimento do credenciamento, bem como a forma que deverá ocorrer a efetiva contratação e chamamento dos interessados credenciados para a prestação dos serviços ou fornecimento dos produtos.

Sendo assim, o controle do setor que autoriza os serviços e o chamamento dos interessados deverá ter um controle preciso, onde deverá constar a lista de credenciados, pela

ordem de credenciamento, a quantidade de serviços que cada um prestou, e quem foi o último a ser convocado.

Pois bem, diante do objeto escolhido, entende-se plenamente possível e cabível a escolha do procedimento administrativo em questão, qual seja, a chamada pública, considerando que o intuito de obter gêneros alimentícios da agricultura familiar, para fins de prestação de apoio às famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade e insegurança alimentar, com assento no artigo 4º da Lei nº. 14.628/2023, senão vejamos:

Art. 2º Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com as seguintes finalidades:

I - incentivar a agricultura familiar, a pesca artesanal, a aquicultura, a carcinicultura e a piscicultura, com prioridade para seus segmentos em situação de pobreza e de pobreza extrema, e promover a inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, ao processamento de alimentos em geral, à industrialização e à geração de renda;

II - contribuir para o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, pelas pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável, em cumprimento ao disposto no art. 6º da Constituição Federal;

[...]

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

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

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



PREFEITURA DE
**DUQUE
BACELAR**

Avenida Coronel Rosalino, s/n - Centro

C.N.P.J: 06.314.439/0001-75

FLS. Nº 68

Rubrica 4

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

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

[...]

3.1. DOS REQUISITOS LEGAIS

Ao analisar os autos do presente processo administrativo, é possível verificar que os requisitos legais foram preenchidos, sendo possível verificar a existência nos autos do Documento de Formalização de Demanda, do Estudo Técnico Preliminar bem como do Termo de Referência (art. 18 da Lei 14.133/21), documentos esses que são obrigatórios para o presente caso, além dos demais requisitos insertos no art. 7º do Decreto nº. 11.878/24.

Quanto a formação dos preços, é possível verificar nos anexos o Formulário de pesquisa de preços, o qual diz respeito ao preço dos itens a serem fornecidos, sendo esse realizado em perfeita consonância com o disposto no Art. 23, §1º, II da Lei 14.133/21, vejamos:

Lei 14.133/2021

(...)

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

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;

Sendo assim, quanto a formação de preço, todos os itens legais foram obedecidos.



PREFEITURA DE
**DUQUE
BACEL**

Avenida Coronel Rosalino, s/n - Centro

C.N.P.J: 06.314.439/0001-75

FLS. Nº

Rubrica

69

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

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

No caso concreto, a Administração informou que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias.

No mesmo sentido, esclareceu que a contratação atende todas as exigências dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destaca-se, ainda, que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de chamada pública e dos seus anexos e **do termo de contrato** no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, em atendimento aos art. 54, *caput* e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, coadunado com art. 8º do Decreto nº. 11.878/24.

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



**DUQUE
BACELAR**

Avenida Coronel Rosalino, s/n - Centro
C.N.P.J: 06.314.439/0001-75

FLS. Nº

Rubrica

70
1

É a fundamentação.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, e tendo em vista as documentações comprobatórias colacionadas aos presentes autos, trazidas ao conhecimento desta Unidade Jurídica, bem como a regular incidência do normativo aplicável ao caso em apreço, **OPINA-SE FAVORAVELMENTE** pela regularidade e prosseguimento do presente processo, de modo a recomendar a aprovação das minutas.

Propõe-se o retorno do processo à Comissão de Contratação, para as providências decorrentes.

É o parecer, SMJ.

Duque Bacelar, 18 de fevereiro de 2025

Adv. Sandra Maria da Costa
OAB/PI 4650
Assessoria Jurídica