



**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



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