



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA
Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA
CNPJ: 06.002.372/0001-33
GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PROCESSO Nº 2021.11.11.0032, de 11/11/2021.

REQUERENTE: Secretaria Municipal de Administração

ASSUNTO: Aquisição de Gêneros Alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Rural, destinado ao Preparo da Merenda Escolar de interesse da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Desporto e lazer de Anajatuba/MA.

EMENTA: Direito Administrativo. Chamada pública. Gêneros Alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Rural, destinado ao Preparo da Merenda Escolar. Possibilidade legal. Art. 38 da Lei nº 8.666, de 1993.

PARECER Nº 39 /2022 – PGM

I – DO INTRÓITO

A presente manifestação, visa orientar a Autoridade Assessorada no controle interno de atos administrativos, à guisa de fazer valer os princípios implícitos e explícitos do art.37 da Constituição da República Federativa do Brasil, além de assegurar a moralidade administrativa e a legalidade estrita, o devido processo legal, a supremacia do interesse público, a razoabilidade, a proporcionalidade, devido processo legal, além do contraditório e ampla defesa enquanto princípios balizadores que regem as matérias de ordem pública.

Cuida-se de solicitação de parecer jurídico acerca da Chamada Pública retro epigrafada, fundamentada na Lei nº 11.947/2009 e na Resolução do FNDE nº 26/2013, destinada à **Aquisição de Gêneros Alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Rural, destinado ao Preparo da Merenda Escolar de interesse da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Desporto e lazer de Anajatuba/MA**, cujo valor orça R\$ 360.395,71 (trezentos e sessenta mil, trezentos e noventa e cinco reais e setenta e um centavos), conforme Pesquisa Mercadológica às fls.07-42, Mapa de Apuração às fls.43-44, Projeto Básico às fls.52-57, com Aprovação e Autorização do Ordenador de Despesas ao final às fls.61 dos autos em epígrafe.

Impende destacar que após pesquisa mercadológica com o quantitativo de proposta dentro do mínimo permitido, a Ordenadora de Despesas, a Professora Aurisciley Guia Sampaio, solicitou às fls.46, rubrica orçamentária para realização da despesa objeto da aquisição em apreço, obtendo resposta positiva às fls.47, através de Dotação Orçamentária devidamente cancelada pelo Contador Municipal JADEVALDO CRUZ RIBEIRO.

O Projeto Básico, às fls.48-54, consta JUSTIFICATIVA no item 2 (...) *Justifica-se que a referida aquisição de gêneros alimentícios faz necessária para a*



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA
CNPJ: 06.002.372/0001-33

GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

manutenção escolar dos alunos da Educação Infantil, Ensino Fundamental e Educação para Jovens e Adultos do Município de Anajatuba/MA, (...).

Ato contínuo, consta Autorização da Ordenadora de Despesas acima descrita às fls.62, Juntada de Portaria da CPL e Publicações às fls.62-66 e Autuação do Processo às fls.67-68, tudo em conformidade com o rito processual da Lei Federal 8.666/93 e Lei Estadual 8.959/2009.

O presente processo licitatório encontra-se instruído, constando nos autos os seguintes documentos que passarei a decifrar:

- Capa do Processo (fls.01);
- Termo de Abertura do Processo (fls.02);
- Encaminhamento expondo a necessidade de aquisição de contratação dos serviços assinado pela Ordenadora de Despesas (fls.03);
- Planilha com Especificações (fls.04-06);
- Pesquisa Mercadológica (fls.07-42 e 45);
- Mapa de Apuração (fls.43-44);
- Encaminhamento ao setor contábil quanto à existência de dotação orçamentária (fls.46);
- Dotação Orçamentária (fls.47);
- Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, Declaração de Ordenador de Despesas e Declaração Sobre Estimativa de Impacto Financeiro-Orçamentário (fls.48-50);
- Projeto Básico (fls.51-57);
- Solicitação de Parecer de Conformidade (fls.58);
- Parecer de Conformidade (fls.59-60);
- Autorização de Abertura de Processo pela Ordenadora de Despesas (fls.61);
- Juntada de Decretos de Nomeação dos membros da CPL e Publicações (fls.62-66);
- Autuação do Processo (fls.67-68)
- Encaminhamento à PGM para análise de minuta de edital e anexos (fls.69);
- Minuta de Edital e Anexos (fls.70-99);
- Despachos e Encaminhamentos pertinentes.

Insta mencionar que o processo já fora objeto de análise por parte desta PGM através de emissão de Parecer nº 194/2021-PGM, de 15/12/2021, às fls.100-106 dos autos em epígrafe. Ato contínuo, foram juntados os seguintes documentos: EDITAL DE CHAMADA PÚBLICA Nº 002/2021 e Anexos (fls.107-137); Aviso de Licitação – Chamada Pública nº 002/2021 (fls.137); Certificação de Afixação de Edital no Mural de Avisos e Publicações (fls.138-143); Juntada de Habilitação (Envelopes) apresentada no



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA
Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA
CNPJ: 06.002.372/0001-33
GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

processo de contratação (fls.144-421); ATA DE CHAMADA PÚBLICA Nº 002/2021 (fls.422-427); Juntada de Validação de Documentos de Habilitação (fls.428-503); ATA DE CHAMADA PÚBLICA Nº 002/2021 e Continuidade (fls.504-515); Juntada de Documentos Complementares (fls.516-542); Juntada de Projetos de Vendas (fls.543-678); ATA DE CHAMADA PÚBLICA Nº 002/2021 (fls.679-775); Juntada de Portaria de Designação da Comissão Permanente de Licitação e Publicações (fls.766-773); Parecer Técnico emitido pela Gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar -2022 (fls.774-796); Termo de Adjudicação (fls.797-800); Resultado de Julgamento – Chamada Pública nº 002/2021 (fls.801-805); Reenvio à PGM para parecer Conclusivo (fls.806).

Vale ressaltar também, que o valor inicial da pretensa contratação era de R\$ 360.395,71 (trezentos e sessenta mil, trezentos e noventa e cinco reais e setenta e um centavos), conforme Pesquisa Mercadológica às fls.07-42, Mapa de Apuração às fls.43-44, Projeto Básico às fls.52-57, com Aprovação e Autorização do Ordenador de Despesas ao final às fls.61 dos autos em epígrafe. Com o Resultado de Julgamento da Chamada Pública nº 002/2021 e Publicações (fls.801-805) o valor homologado, orçou R\$ 355.824,90 (trezentos e cinquenta e cinco mil, oitocentos e vinte e quatro reais e noventa centavos), o que representa uma baixa de R\$ 4.570,81 (quatro mil, quinhentos e setenta reais e oitenta e um centavos), o que representa economicidade e vantajosidade para a administração.

Pelo que aflora dos termos do procedimento administrativo inicial do processo de licitação, tem-se que o referido processo licitatório decorreu com regularidade, clareza e legitimidade nos termos da Lei nº 8.666/93 e suas alterações, conforme a seguir.

É o breve relatório. Passamos a opinar.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

1. Considerações iniciais

Importante salientar que o exame dos autos processuais se restringe aos seus **aspectos jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de *natureza técnica ou administrativa*, não nos cabendo adentrar no mérito administrativo quanto aos **aspectos de conveniência e oportunidade**. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

2. Da análise da demanda

Observe-se o que determina o Parágrafo Único do art. 38, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA
Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA
CNPJ: 06.002.372/0001-33
GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura do processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

Parágrafo Único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser submetidas, previamente, à análise da assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883 de 08/06/94).

Desta forma, percebemos que o artigo invocado, ordena que as minutas do Edital e respectivo Contrato, sejam analisados previamente pela assessoria jurídica da Administração Pública, no caso em especial, pela Procuradoria do Município, o que analisamos através do presente parecer.

Além disso, observamos por meio dos documentos arrolados ao processo, que os mesmos estão em conformidade com o disposto na legislação aplicável, atendendo aos parâmetros jurídicos legais pertinentes, especialmente a Lei nº 8.666/93, quais sejam:

- a) verificação da necessidade da contratação do serviço **(feito)**;*
- b) presença de pressupostos legais para contratação, dentre eles, disponibilidade de recursos orçamentários **(feito)**;*
- c) autorização de licitação pelo Chefe do Executivo **(feito)**;*
- d) prática de atos prévios indispensáveis à licitação (cotação de preços e justificativa para contratação) **(feito)**;*
- e) definição clara do objeto (termo de referência ou projeto básico) **(feito)**;*
- f) solicitação de abertura do certame e definição da modalidade licitatória; **(feito)**; e*
- g) minuta do ato convocatório e contrato **(feito)**;*

No que se refere especialmente à Minuta do Edital e Edital, com toda a fase interna referente ao Procedimento de Chamada Pública em comento, depreende-se que a mesma está apta a produzir seus efeitos normativos, atendendo aos parâmetros jurídicos legais, especialmente a Lei Federal a Lei 8.666/93.

Ato contínuo, cabe evidenciar que todas as aquisições governamentais, em regra, devem se submeter a um processo licitatório, conforme preceitua a Constituição da República Federativa do Brasil:



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA
Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA
CNPJ: 06.002.372/0001-33
GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No sentido de regulamentar o aludido dispositivo constitucional foi editada a Lei nº 8.666/93, que assim estatui em seu artigo 2º:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Neste contexto, observa-se que a Lei nº 8.666/93, em seus artigos 17, 24 e 25, prevê os casos e hipóteses em que os processos licitatórios poderão ser, respectivamente: dispensados, dispensáveis ou inexigíveis.

Importante salientar que, mesmo existindo hipóteses que dispensam ou inexijam o processo licitatório, isso não desobriga a Administração Pública de observar procedimentos pertinentes a essas formas de licitar. Ou seja, mesmo para as hipóteses de licitações dispensadas ou inexigíveis a Lei trás formalidades indispensáveis e que devem ser prontamente atendidas pelos órgãos/entidades públicas licitantes, sob pena de incursão em crime.

Pois bem, no caso em apreço, o objeto da presente é a **aquisição de Gêneros Alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Rural, destinado ao Preparo da Merenda Escolar de interesse da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Desporto e lazer de Anajatuba/MA**, conforme amplamente citado.

III- DA NATUREZA DA EXTENSÃO DO PRESENTE OPINATIVO

Cogente digressão inicial quanto à natureza e extensão do presente ato, com o fim de que reste direcionado e alertado ao gestor, sua autonomia decisória sobre



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA
Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA
CNPJ: 06.002.372/0001-33
GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

eventuais ponderações/recomendações aqui destacadas, importa memorar a natureza consultiva deste parecer, não nos competindo, repisa-se, adentrar no mérito administrativo, ou seja, avaliar a conveniência e oportunidade da administração.

Quanto ao ponto, necessária a reprodução da exigência legal do ato jurídico- opinativo que se detagra, na forma contida na Lei Federal nº 8.666/93, mormente as disposições do artigo 38, inciso VI, *in verbis*:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade.

Por assimetria legal, o mesmo se tem por exigência a orientação do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO) explicitada na Instrução Normativa nº 010/2015, segundo a qual:

Art. 3º Os processos referentes aos procedimentos para contratação deverão conter, no que couber:

VI - Pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

Nesta senda, o objeto do presente parecer fica circunscrito aos seguintes aspectos a) instrução e formação do processo administrativo; b) motivação da pretensa contratação, c) regularidade do procedimento.

1. DO CHAMAMENTO PÚBLICO CREDENCIAMENTO

Inicialmente, cumpre elucidar que inexistente no ordenamento jurídico pátrio lei específica que trata sobre o sistema de credenciamento.

O próprio Tribunal de Contas da União, no julgamento do procedimento de consulta protocolado sob o nº TC 016.304/2012-8, relatado pelo Min. Aroldo Cedraz entendeu que é juridicamente viável a utilização da figura do credenciamento destinado à contratação de pessoas físicas e jurídicas para a prestação de serviços afetos à atividade fim do órgão, tendo por fundamento os artigos 25, 26 e 119 da Lei nº 8.666/1993, ocasião em que destaco o seguinte trecho daquele acórdão:

[...] Acerca do tema, estamos diante de um falso paradoxo, pois o credenciamento não é licitação (como dito acima, doutrinadores o conceituam como hipótese de inexigibilidade), mas é precedido de



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA
Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA
CNPJ: 06.002.372/0001-33
GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

edital, no qual todos que cumpram seus requisitos serão considerados vencedores. Segundo Adilson Abreu Dallari o credenciamento é "o ato ou contrato formal pelo qual a Administração Pública confere a um particular, pessoa física ou jurídica, a prerrogativa de exercer certas atividades materiais ou técnicas, em caráter instrumental ou de colaboração com o Poder Público, a título oneroso". Portanto, o credenciamento afigura-se como hipótese prevista na lei, uma espécie de inexigibilidade de licitação no momento de contratação, precedida de etapa prévia, na qual todos tiveram igual oportunidade de se credenciar, ampliando notavelmente as exigências do art. 26 da Lei nº 8.666/1993 (que se resume à justificação do preço e da escolha do contratado). No Acórdão nº 1.913/2006 — 2ª Câmara — Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, apesar de o tema ter sido a contratação de serviços advocatícios, este Tribunal de Contas estabeleceu importantes parâmetros, como segue: "deve-se proceder o devido certame licitatório, conforme dispõe o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e o art. 2º da Lei 8666/93, e no caso da competição se tornar inviável, realize a pré-qualificação dos profissionais aptos a prestarem o serviço, adotando sistemática objetiva e imparcial da distribuição de causas entre os pré-qualificados, de forma a resguardar o respeito aos princípios da publicidade e da igualdade". [...]

Desse modo, desde que respeitados os princípios da igualdade, da economicidade e, notadamente, o princípio da publicidade, não se vislumbra impeditivo para a referida contratação de serviços bancários por meio do credenciamento.

Analisando o Edital do Credenciamento verifica-se que atende aos critérios supramencionados, sobretudo em relação às especificidades trazidas no Projeto Básico constante dos autos.

Em linhas gerais, esses são os principais aspectos que destaco.

IV – CONCLUSÃO

Em face do exposto, opinamos no sentido da possibilidade do presente processo administrativo de licitação mediante por meio do CHAMAMENTO PÚBLICO, com vistas à aquisição de Gêneros Alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Rural, destinado ao Preparo da Merenda Escolar de interesse da Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Desporto e lazer de Anajatuba/MA, desde que não fira matéria de ordem pública;

Por derradeiro, cumpre salientar que a Procuradoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer ser de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU,



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA
CNPJ: 06.002.372/0001-33

GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011). Como diz JUSTEN FILHO (2014, p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

É nosso parecer sub examen, S.M.J.

Por fim, encaminhem-se os autos à Comissão de Licitação para continuidade do processo licitatório.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANAJATUBA/MA, 24 DE FEVEREIRO DE 2022.

ANDRE LUIS
MENDONCA
MARTINS:6206590437
2

Assinado de forma digital
por ANDRE LUIS MENDONCA
MARTINS:62065904372
Dados: 2022.02.24 15:41:48
-03'00'

ANDRÉ LUÍS MENDONÇA MARTINS

PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO

OAB/MA 13.109