



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECURU MIRIM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 089/2022 – SEMAMFAICOPER

CHAMAMENTO PÚBLICO

DISPENSA

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal.

ASSUNTO: Análise e emissão de parecer jurídico acerca da minuta do edital, contrato e anexos do Chamamento Público no Processo em epígrafe.

I - RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico acerca da minuta do edital, contrato e anexos do Chamamento Público no Processo em epígrafe, deflagrado para aquisição de peixes – com entrega imediata e distribuição gratuita, junto às comunidades carentes do Município de Itapecuru Mirim/MA, no período da Semana Santa 2022 – de agricultores familiares, por meio da modalidade de compra institucional do Programa Alimenta Brasil, conforme especificado no termo de referência.

Eis o breve relatório.

Passo a analisar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Preambularmente é importante destacar que a submissão dos atos administrativos ao crivo da assessoria jurídica, tem por fundamento o disposto no parágrafo único, do artigo 38, da Lei nº 8.666/93, dispondo que *“as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”*

A norma citada acima é fundamental para assegurar a correta aplicação do princípio da legalidade, para que os atos administrativos não contenham estipulações que contravenham à lei, posto que, o preceito da legalidade é, singularmente, relevante nos atos administrativos.

Importante salientar também que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, bem como as relacionadas a conveniência e oportunidade do administrador.

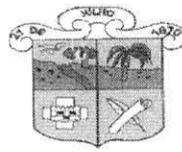
Assim, se faz necessário o exame prévio, para que a Administração não se sujeite a violar um princípio de direito, o que é severamente tão grave como transgredir uma norma.

Por esse motivo, a Constituição Federal em seu artigo 37 estabelece que, a Administração Pública observará os Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Passado este breve introito, temos que o Programa Alimenta Brasil, criado pelo Medida Provisória n.º 1.061 de 9 de agosto de 2021, convertida na Lei 14.284, de 29 de

Pl.

M



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECURU MIRIM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



dezembro de 2021, possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar.

Para o alcance desses dois objetivos, o programa compra alimentos produzidos pela agricultura familiar, com dispensa de licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino.

O Programa é regulamentado pelo Decreto nº 10.880 de 2 de dezembro de 2021, sendo uma das ações do governo federal para a Inclusão Produtiva Rural das famílias mais pobres.

A execução do programa pode ser feita por meio de cinco modalidades: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Apoio à Formação de Estoques e Compra Institucional, as duas últimas coordenadas pelo Ministério da Agricultura.

Para o caso em comento, interessa-nos tratar da última modalidade, qual seja, a Compra Institucional.

A modalidade Compra Institucional do Programa Alimenta Brasil, prevista no art. 33, V, da Lei 14.284/2021, permite que órgãos e entidades das três esferas de governo comprem produtos diretamente da agricultura familiar (agricultores individuais ou suas organizações) para atendimento das suas demandas de alimentos, utilizando seus próprios recursos financeiros, por meio de chamadas públicas, com dispensa de procedimento licitatório.

São compradores os órgãos ou entidades da administração pública, direta e indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Para tanto, encaixam-se como fornecedores os Agricultores e agricultoras familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, agricultores, extrativistas, pescadores artesanais, comunidades indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais que possuam Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).

As cooperativas e outras organizações que possuam DAP Jurídica também podem vender nesta modalidade, desde que respeitado o limite por unidade familiar, conforme regulamentação do Decreto nº 10.880 de 2 de dezembro de 2021. Vejamos:

Art. 19. A participação dos beneficiários fornecedores e das organizações fornecedoras, nos termos do disposto nos incisos II e III do caput do art. 4º, observará os seguintes limites:

I - por unidade familiar, até: (...)

b) R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), por ano, por órgão comprador, na modalidade compra institucional; e (...)

II - por organização fornecedora, por ano, observados os limites por unidade familiar, até: (...);

pt.

M



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECURU MIRIM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



b) R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), por órgão comprador, na modalidade compra institucional.

Percebe-se do edital que os limites acima estão sendo respeitados.

Ainda, os alimentos adquiridos devem ser de produção própria dos agricultores e agricultoras familiares e devem cumprir os requisitos de controle de qualidade dispostos na norma vigente.

O preço de aquisição a ser pago ao agricultor familiar ou a suas organizações deverá constar na Chamada Pública e será determinado pelo órgão comprador, que utilizará qualquer dos seguintes métodos abaixo ou a combinação entre eles.

O órgão comprador poderá estabelecer o preço de aquisição com base no preço médio pesquisado em, no mínimo, três mercados varejistas em âmbito local, regional ou nacional, incluídos todos os custos operacionais, taxas e tributos para entrega em local definido na Chamada Pública.

Na situação dos autos, a pesquisa ocorreu junto a uma Associação e duas Cooperativas, permitindo que a média por unidade do Kg ficasse em R\$ 10,00 (dez reais, abaixo, na verdade, do valor médio de compra em varejo.

Ressalta-se que os fornecedores pesquisados são locais.

As Compras Institucionais promovem a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar e uma alimentação mais saudável porque a oferta dos alimentos está mais perto dos consumidores, permitindo que os produtos sejam frescos, diversificados, de qualidade e adequados ao hábito alimentar local, respeitando também as tradições culturais da população da região.

Quanto à dispensa de licitação, partindo da premissa de que o gestor público pretende cumprir fielmente as determinações constantes da Lei 14.284/2021, torna-se imperioso estabelecer os limites e as obrigações impostas pelo ordenamento jurídico.

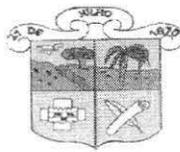
Como vimos, dentro do Programa Alimenta Brasil, com base no art. 34 da supracitada norma, a aquisição dos produtos oriundos da agricultura familiar pode ser feita através de dispensa de procedimento licitatório. A "contrario sensu", ainda se mantém como regra geral a realização de procedimento licitatório para todo e qualquer serviço ou produto a ser adquirido pela Administração Pública.

A Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, mais conhecida por Lei Geral das Licitações e Contratos, teve por finalidade regulamentar o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Neste artigo, a carta magna determina os princípios obrigatórios e irrevogáveis a serem cumpridos por todos os entes públicos em todos seus atos e procedimentos administrativos.

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

Di. W



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECURU MIRIM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



eficiência e, também, ao seguinte:

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 (BRASIL, 1988).

Ainda que a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública se dê exclusivamente através de licitação, a própria Constituição já estabelece que podem haver exceções.

Porém, em todos os casos, se dispensará apenas o procedimento licitatório, todas as demais determinações legais, sejam elas constitucionais ou infraconstitucionais, continuam válidas e devem ser seguidas.

Neste contexto, licitação segundo Justen Filho (2010, p. 11) “é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos”. Esses procedimentos administrativos são àqueles estabelecidos pela Lei nº 8.666/93.

Já a Chamada Pública é um procedimento específico de dispensa de procedimento licitatório, ou seja, não é uma modalidade de licitação.

Porém, como qualificar juridicamente esta dispensa, disposta no art. 34 da Lei 14.284/2021, visto que não está previsto na lei geral (arts. 17, 24 e 25 da Lei nº 8.666/93) a possibilidade de dispensa tendo por justificativa a aquisição de produtos provenientes da agricultura familiar dentro do Programa Alimenta Brasil?

Buscando dar completude ao ordenamento jurídico, encontramos na própria Constituição a solução para a possível lacuna jurídica.

Como destaca Di Pietro (2014, p. 394), o inciso XXI, ao determinar a obrigatoriedade de procedimento licitatório, faz ressalva para “os casos especificados na legislação”. Ou seja, abre a possibilidade da dispensa de licitação através de uma lei ordinária.

Neste sentido a própria Lei 14.284/2021 é que permite a dispensa de licitação.

Ainda que esta modalidade de dispensa não esteja prevista na legislação geral, está legalmente prevista em legislação extravagante e regulamentada atualmente através do Decreto nº 10.880 de 2 de dezembro de 2021 e Resolução n.º 84/2020 (v. art. 43 da Lei 14.284/2021).

Outra distinção necessária refere-se à finalidade expressa em cada diploma legal, onde segundo entendimento do Tribunal de Contas da União, expresso pelo Acórdão 1734/2009 Plenário (Sumário): “A licitação não deve perder seu objetivo principal, que é obter a proposta mais vantajosa à Administração, mediante ampla competitividade, a teor do art. 3º,



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECURU MIRIM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



caput, da Lei 8.666/1993" (BRASIL, 2010, p. 21).

Geralmente, esta seleção da proposta mais vantajosa se expressa pela equação menor preço versus melhor produto, ou seja, busca-se a melhor proposta para atender e resguardar o interesse público.

O Acórdão acrescenta que para alcançar essa proposta mais vantajosa, a competitividade entre os participantes torna-se essencial, ou seja, através da concorrência entre os licitantes haverá maior possibilidade da Administração Pública obter um resultado, ou um preço mais conveniente ao interesse público.

Já a finalidade da dispensa de procedimento licitatório, estabelecido pelo art. 34 da Lei nº 14.284/2021 é de incentivar a agricultura familiar e promover a inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, ao processamento de alimentos, à industrialização e à geração de renda, entre outros objetivos do art. 30 do regramento.

Note-se que a preocupação do legislador não é estabelecer a proposta mais vantajosa à Administração Pública, mas para a comunidade local. O que se tornaria impraticável num processo de competitividade estabelecido nas licitações.

É claro que as demais exigências legais, inclusive os princípios gerais da Administração Pública não podem ser desconsiderados, contudo, a finalidade principal se volta à comunidade, seja dos agricultores, seja do público consumidor.

Neste sentido, ainda que nos dois casos a Administração Pública tenha interesse em adquirir produtos de qualidade, as finalidades primárias das leis demonstram divergências, justificando a necessidade da dispensa de licitação para a agricultura familiar.

Ademais, ocorre que pela redação do art. 34 da Lei nº 14.284/2021, não há clareza se a dispensa de licitação para aquisição de produtos advindos da agricultura familiar é uma licitação dispensada ou dispensável.

Entretanto, a melhor interpretação do artigo se dá através da interpretação teleológica, buscando a finalidade da lei, a vontade nela manifesta, nos termos já delineados alhures.

Nesta medida, a interpretação volta-se para a obrigatoriedade da dispensa do procedimento licitatório.

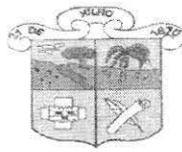
Assim sendo, a licitação seria dispensada com fundamento no art. 34 da Lei nº 14.284/2021, mas impõe condições para sua permissão:

Art. 34. Fica o Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal autorizado a adquirir alimentos produzidos pelos beneficiários de que trata o art. 32 desta Lei, com dispensa de licitação, observadas, cumulativamente, as seguintes exigências:

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

pl.

M



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECURU MIRIM
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



II - o valor máximo anual para aquisições de alimentos, por unidade familiar, por cooperativa ou por demais organizações formais da agricultura familiar seja respeitado, nos termos do regulamento; e

III - os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários e cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.

Antes de finalizar, compete ressaltar que, o parecer aqui exarado não contempla as hipóteses de fracionamento da despesa, cabendo ao gestor a adoção das medidas administrativas necessárias para evitar o fracionamento da despesa através de contratações formalizadas por dispensa de licitação, pois tal conduta além de ilegal caracterizará afronta as normas e princípios que norteiam a licitação.

Por fim, temos que a regulamentação dos contratos administrativos encontra-se prevista no art. 54 e seguintes da Lei nº. 8.666/93, tendo o art. 55 da referida norma, previsto quais são as cláusulas que necessariamente deverão estar consignadas nos chamados contratos administrativos.

Nesse sentido, da análise da minuta do contrato, constatamos que esta observa os requisitos mínimos exigidos pelo art. 55 da Lei de Licitações, tendo em vista, que contém todas as cláusulas pertinentes a esta contratação, não sendo necessária nenhuma correção, havendo condições, portanto, de prosseguimento da licitação em seus ulteriores termos.

Além disso, o edital respeita a norma que rege a matéria específica, seja quanto ao art. 40 da Lei 8.666/93, seja quanto às determinações da Lei nº 14.284/2021 e suas regulamentações.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, após exame dos autos, e desde que observadas as recomendações acima elencadas, opino pela possibilidade legal de contratação direta do objeto, através de Dispensa de Licitação, em Chamamento Público, com fundamento no Artigo 34 da Lei nº 14.284/2021, aprovando as minutas de edital, contrato e anexos.

É o parecer.

Itapecuru Mirim, MA, 03 de março de 2022.

Rosane Ferreira Ibiapino
ROSANE FERREIRA IBIAPINO

Procuradora-Geral do Município

Matheus Antunes Ribeiro Coelho
MATHEUS ANTUNES RIBEIRO COELHO

Assessor Jurídico – Mat. 27.560