



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DA PARAÍBA  
CONSULTOR  
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NA PARAÍBA



**DESPACHO n. 00080/2023/CJU-PB/CGU/AGU**

**NUP: 64240.006941/2023-10**

**INTERESSADOS: COMANDO DA BASE ADMINISTRATIVA DA GUARNIÇÃO DE JOÃO PESSOA**

**ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO**

1. O órgão assessorado encaminhou o processo em epígrafe para análise jurídica de Chamada pública para Compra Institucional de alimentos de agricultores familiares e outros beneficiários fornecedores enquadrados na Lei nº 11.326/2006, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.

2. Ocorre que **existe manifestação jurídica referencial, materializada no Parecer Referencial n. 00005/2023/COORD/E-CJU/AQUISIÇÕES/CGU/AGU, da Consultoria Virtual Especializada da União em Aquisições, relacionada ao tema demandado, permitindo ao órgão dar prosseguimento ao processo, sem submetê-lo à análise prévia da e-CJU/Aquisições, salvo se houver dúvida jurídica específica.**

3. Assim, aplicável ao caso o §1º do art. 7º da Portaria Normativa CGU/AGU Nº 05, de 31 de março de 2022, que assim dispõe:

*Art. 7º A unidade consultiva deverá dar ciência da MJR às áreas técnicas interessadas dos órgãos assessorados, as quais deverão deixar de submeter futuros processos à análise jurídica.*

*§1º Caso receba pedido de manifestação jurídica em matéria idêntica à que motivou a expedição de MJR, a unidade consultiva deverá devolver a tarefa mediante cota ou despacho, instruída com cópia da MJR e orientações gerais sobre sua utilização.*

(sem grifo no original)

4. Diante disso, junta-se cópia do **Parecer Referencial n. 00005/2023/COORD/E-CJU/AQUISIÇÕES/CGU/AGU**, acompanhado do despacho de aprovação e do Atestado de Adequação do processo ao parecer referencial, os quais também estão disponíveis na página da e-CJU/Aquisições (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/ecju/aquisicoes>), e solicita-se devolução do processo ao órgão assessorado, com recomendação da aplicação da manifestação acima referida, ressaltando-se que, havendo dúvida jurídica, o órgão deverá especificá-la e, nesse caso, devolver o processo para encaminhamento à e-CJU/Aquisições.

João Pessoa, 17 de novembro de 2023.

CATARINA SAMPAIO LOPES

ADVOGADA DA UNIÃO  
CONSULTORA JURÍDICA DA UNIÃO NO ESTADO DA PARAÍBA  
SUBSTITUTA



---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 64240006941202310 e da chave de acesso 0d3dc7e1



---

Documento assinado eletronicamente por CATARINA SAMPAIO LOPES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1341678387 e chave de acesso 0d3dc7e1 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CATARINA SAMPAIO LOPES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-11-2023 11:35. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE AQUISIÇÕES  
COORDENAÇÃO  
**PARECER REFERENCIAL n. 00005/2023/COORD/E-CJU/AQUISIÇÕES/CGU/AGU**



**NUP: 00688.000917/2020-84**

**INTERESSADOS: CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL EM AQUISIÇÕES (E-CJU/AQUISIÇÕES)**

**ASSUNTOS: LICITAÇÕES, CONTRATOS E PATRIMÔNIO**

**EMENTA:** MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL – MJR. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. COMPRA INSTITUCIONAL. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA. Compra Institucional no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA. Aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

I – Manifestação Jurídica Referencial elaborada com fundamento na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014 e Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022;

II - Relativização do envio obrigatório para controle prévio de legalidade. Aplicação da prerrogativa definida pelo § 5º do artigo 53 da Lei n. 14.133/2021;

III - Órgão de destino da MJR: Todas as unidades assessoradas pela e-CJU/Aquisições;

IV - Dispensa de análise individualizada pela e-CJU/Aquisições para casos idênticos e recorrentes, desde que o órgão assessorado ateste nos autos que a manifestação referencial se amolda à situação concreta, salvo caso de dúvida jurídica suscitada pelo órgão;

V – Aplicável às contratações direta, mediante dispensa de licitação, objetivando aquisições de gêneros alimentícios produzidos por agricultores familiares e demais beneficiários fornecedores enquadrados na Lei nº 11.326/2006, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, instituído pela Lei nº 14.628/2023, e regulamentado pelo Decreto nº 11.476/2023, na modalidade de execução Compra Institucional, precedida de Chamamento Público, na forma disciplinada na Resolução nº GGALIMENTA 3, de 14/06/2022;

VI - Processo administrativo nº 00688.000917/2020-84;

VII - Validade: 12 (dose) meses, a partir de sua aprovação.

## **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de manifestação jurídica referencial destinada a orientar os órgãos assessorados pela e-CJU/Aquisições em contratações com dispensa de licitação, precedidas de procedimento administrativo denominado Chamada Pública, para Compra Institucional de alimentos de agricultores familiares e outros beneficiários fornecedores enquadrados na Lei nº 11.326/2006, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.
2. Este parecer referencial faz-se oportuno, tendo em vista a publicação da Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023 (substituta da Medida Provisória nº 1.166 de 2023) que, dentre outras coisas, instituiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em substituição ao Programa Alimenta Brasil (PAB) de que tratava a Lei nº 14.284, de 29 de dezembro

de 2021; bem como em razão da quantidade de processos repetitivos, os quais, no mais das vezes, resumem-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

3. É o sucinto relato.

## II - ANÁLISE JURÍDICA

### II.1 - Do cabimento de manifestação jurídica referencial

4. Inicialmente, cabe dizer que, por se referir a situação que envolve a análise de vários processos similares, com o mesmo propósito e que resulta em uma grande quantidade de procedimentos, a presente situação será tratada por meio de Manifestação Jurídica Referencial, conforme indica a Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, da Advocacia-Geral da União:

#### **ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014**

*O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:*

*I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.*

*II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos:*

- a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e*
- b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.*

*Referência: Parecer nº 004/AS MG/CGU/AGU/2014.*

5. A manifestação referencial permite que uma única análise jurídica possa ser adotada para os demais processos similares. Com isso, busca-se otimizar a atuação do parecerista, evitando-se repetição desnecessária de pareceres com o mesmo conteúdo jurídico, prestigiando, assim, a eficiência administrativa.

6. Como bem delineado no Parecer Referencial n. 00016/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, pode-se dizer que a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado, tratando-se de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência.

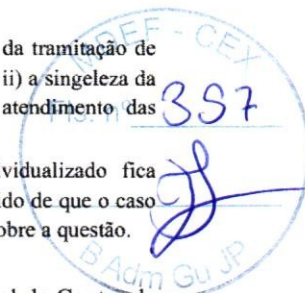
7. Em linha similar, com base no Parecer Referencial nº 00011/2020/CONJUR-MS/CGU/AGU, pode-se concluir que:

- A manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;
- A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo com idêntica matéria.
- A elaboração de manifestação jurídica referencial depende da confluência de dois requisitos



objetivos, a saber: i) a ocorrência de embaraço à atividade consultiva em razão da tramitação de elevado número de processos administrativos versando sobre matéria repetitiva e ii) a singeleza da atividade desempenhada pelo órgão jurídico, que se restringe a verificar o atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos;

• A dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada sobre a questão.



8. Vale frisar, a iniciativa de realizar pareceres referenciais foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que acertadamente compreendeu a pertinência da medida, conforme verificado no Informativo TCU nº 218/2014:

9. “É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes” (Acórdão 2674/2014-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO).

10. Recentemente, a Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, passou a disciplinar a manifestação jurídica referencial, reproduzindo, em seu artigo 3º, §2º, os requisitos objetivos autorizadores da elaboração de ditas manifestações que já estavam prescritos na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, *litteris*:

*Art. 3º A Manifestação Jurídica Referencial tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada em casos repetitivos.*

*(...)*

*§ 2º A emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:*

*I - comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria; e*

*II - demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.*

11. Com efeito, em atendimento aos requisitos supra, esta Consultoria atesta que o volume de processos em matérias idênticas e repetidas, as quais possibilitam uma análise jurídica padronizada e restrita à verificação das exigências legais, a partir de uma simples conferência de documentos, tem impactado a atuação deste órgão consultivo, em desprestígio ao princípio da razoável duração do processo, e, ocasionalmente, à segurança jurídica. Isso porque a multiplicidade do tipo de demanda ora examinada, acaba repercutindo negativamente na atuação jurídica, na medida em que os advogados poderiam se dedicar ao estudo e aprofundamento de matérias mais complexas e relevantes, as quais, de fato, exigem uma análise jurídica mais detida e aprofundada.

12. Sem dúvida alguma, a utilização de pareceres referenciais é uma medida natural ao desenvolvimento tecnológico, à racionalização das ações administrativas e ao aperfeiçoamento da boa gestão do órgão de Advocacia Pública.

## II.2 - Finalidade e abrangência do parecer jurídico

13. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir à autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos praticados ou já efetivados.

14. A função desta Consultoria é apenas apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para resguardar a autoridade assessorada, e a quem competir avaliar uma dimensão real do risco e a necessidade de adotar ou não uma precaução recomendada.

15. Importante ressaltar que o exame dos atos processuais se restringe aos seus aspectos legais, excluídos aqueles da natureza técnica. Em relação a estes, aplicam-se os requisitos imprescindíveis para sua adequação às exigências da administração, observando os requisitos legais impostos (conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, "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").

16. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

17. Por outro lado, vale esclarecer que, via regra, não é um papel do órgão de análise jurídica exercer auditorias quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, neste caso, a cada um deles observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

18. Por fim, ressaltamos que as orientações jurídicas não possuem caráter vinculativo, podendo a autoridade assessorada, dentro da margem discricionária que é conferida pela lei, adotar ou não as ponderações feitas pela Consultoria Jurídica. Contudo, o seguimento do processo sem a observância dos apontamentos jurídicos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

### II.3 - Regularidade da autuação do processo e avaliação de conformidade legal

19. O art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, conforme abaixo transcrito:

*Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:*

*I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;*

*II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;*

*III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;*

*IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;*

*V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.*

20. É preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares.

21. Nesse sentido, um instrumento importante para auxiliar a checagem desse alinhamento é a lista de verificação elaborada pela Advocacia-Geral da União, disponível no endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/14133/listas-de-verificacao> (acesso em 10/08/2023).



#### II.4 - Limites e instâncias de governança

22. No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, estabeleceu limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens no âmbito do Poder Executivo federal.

23. Em relação aos contratos administrativos, para atividades de custeio em geral, o artigo 3º do referido decreto define algumas regras que precisam ser respeitadas, notadamente em relação à competência para a celebração de novos contratos de aquisição:

*Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.*

*§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o caput poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:*

*I - titulares de cargos de natureza especial;*

*II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e*

*III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.*

*§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.*

*§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.*

24. A Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019, incumbindo ao órgão contratante ficar atento à eventual diploma que venha a fixar determinações complementares ao Decreto nº 10.193, de 2019, devendo-se observar os preceitos dos atos normativos regulamentares ainda vigentes.

25. Uma vez que foge às atribuições deste órgão de assessoramento jurídico investigar ou auditar eventual existência de delegação de competência, a autoridade assistida deve se certificar sobre a natureza da atividade a ser contratada – se constitui ou não atividade de custeio –, adotando as providências necessárias, se for o caso, para aferir se a autoridade indicada na minuta possui competência para a representar a União na celebração do contrato a ser firmado.

#### II.5 - Desenvolvimento nacional sustentável: critérios de sustentabilidade

26. As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

27. No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).



**MINISTÉRIO DA DEFESA**  
**BASE ADMINISTRATIVA DA GUARNIÇÃO DE JOÃO PESSOA**

TERMO DE ENCERRAMENTO DE VOLUME

Aos treze dias do mês de novembro do ano de dois mil e vinte e três, procedemos o encerramento deste volume nº II do Processo nº 64240.006941/2023-10 que se encerra com a folha nº 400.

Auxiliar da SALC da B Adm Gu JP