



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
Prefeitura Municipal de Itaituba

PARECER JURÍDICO/2023/DICOM

CHAMADA PÚBLICA – 004/2023 – DL.

PROCESSO ADMINISTRATIVO – 015/2023.

OBJETO – AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO EMPREENDEDOR FAMILIAR RURAL, EM ATENDIMENTO AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE).

ASSUNTO – EXAME DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS.

I. RELATÓRIO

Submete-se a apreciação o presente Procedimento de Chamada Pública nº 004/2023 - DL, que tem por objeto Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, em atendimento ao programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), conforme especificações contidas no Termo de Referência.

Anexos aos autos constam os seguintes documentos: Memo. nº 141/2022 – DIRAD/SEMED; justificativa da agricultura familiar; solicitação de despesa nº 0943/2022, termo de referência - agricultura familiar; planilha com especificações técnicas dos gêneros alimentícios, elaborada pela nutricionista Mariane Barbara A. da Silva, cronograma de fornecimento; despacho do Secretário Municipal de Educação solicitando pesquisa de preço e prévia manifestação sobre a existência de recursos orçamentários; cotação de preços; planilha de apuração de cotação e valor unitário médio dos produtos; despacho do departamento de contabilidade informando a dotação orçamentária disponível para atender a demanda; declaração de adequação orçamentária e financeira; Portaria nº 0001/2023 e 0002/2023; autorização de abertura do processo licitatório; autuação do processo licitatório; despacho de encaminhamento dos autos à assessoria jurídica para análise e parecer; minuta edital; minuta contrato e anexos, bem como minuta do contrato.

Relatado o pleito, passamos ao parecer.

II. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E DA NECESSIDADE DO EXAME DAS MINUTAS PELA ASSESSORIA JURÍDICA DA ADMINISTRAÇÃO

Observe o que determina o parágrafo único do art. 38, da Lei nº 8.666/93,
in verbis:

"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 do seu



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
Prefeitura Municipal de Itaituba

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."

Para corroborar o que diz o parágrafo único do art. 38 da supracitada lei, urge trazer à baila o entendimento de JUSTEN FILHO (2014, p. 548)¹ "O parágrafo único determina a obrigatoriedade da prévia análise pela assessoria jurídica das minutas de editais e contratos (ou instrumentos similares)".

Observa-se 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: verificação da necessidade da contratação do serviço; presença de pressupostos legais para contratação, dentre eles, disponibilidade de recursos orçamentários; autorização de licitação pelo Secretário Municipal de Educação; prática de atos prévios indispensáveis à licitação (cotação de preços, justificativa para contratação); definição clara do objeto (termo de referência); solicitação de abertura do certame e definição da modalidade licitatória; minuta do ato convocatório e contrato.

Verifico que o Edital foi elaborado dentro dos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, fornecendo informações suficientes para que os fornecedores interessados apresentem corretamente os projetos de venda, tipos de produtos, plano de entrega, locais de entrega, análise de amostras e responsabilidade dos fornecedores, bem como, o cardápio foi elaborado por nutricionista responsável e dentro dos limites estabelecidos na legislação.

Nesse sentido, também se encontram nos autos todos os anexos que devem seguir, obrigatoriamente, junto ao Edital, sendo eles: modelo de projeto de venda (grupos formais, grupos informais, fornecedores individuais) declaração de produção de gêneros alimentícios (fornecedor individual, grupo formal e informal), modelo de declaração de assinatura digital do contrato, modelo de declaração de adimplência e inadimplência, regiões geográficas/IBGE, termo de referência com a relação dos itens, minuta do contrato.

Portanto, no que se referem especialmente as Minutas do Edital e Contrato, referente à Chamada Pública em comento, depreende-se que as mesmas estão aptas a produzirem seus efeitos normativos, atendendo aos parâmetros jurídicos legais.

¹ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
Prefeitura Municipal de Itaituba

2.2. DA CHAMADA PÚBLICA EM CASOS DE AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Inicialmente, cabe evidenciar que todas as aquisições governamentais, em regra, devem se submeter a um processo licitatório, conforme preceitua a Constituição Federal de 1988:

"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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e 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."

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."

Cabe evidenciar, ainda, que as aquisições governamentais também podem ser realizadas sob o regramento especificado pela Lei nº 10.250/2002 (Lei do Pregão).

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 inexistem 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



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
Prefeitura Municipal de Itaituba

prontamente atendidas pelos órgãos/entidades públicas licitantes, sob pena de incursão de crime.

Neste contexto, é pertinente registrar que a Lei nº 11.947/09, em seu art. 14, introduziu no ordenamento jurídico que rege as aquisições governamentais e as contratações públicas uma nova hipótese de licitação dispensável, ou seja, estatuiu outra hipótese de dispensa de licitações além daquelas previstas no art. 24 da Lei nº 8.666/93, *literis*:

"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 e 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."

Assim, pela análise ao texto normativo acima apresentado, pode-se chegar às seguintes conclusões: a) no mínimo 30% dos recursos repassados no âmbito do PNAE, para a aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar, deverão ser destinados aos fornecimentos realizados pela Agricultura Familiar e/ou pelo Empreendedor Familiar Rural, poderão ser realizadas por meio de licitação dispensável; b) as aquisições junto à Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural poderão ser realizadas por meio de licitação dispensável.

Conclui-se, portanto, que as aquisições de gêneros alimentícios por meio de licitação dispensável é uma faculdade, não havendo nenhum óbice para que os gêneros alimentícios possam ser adquiridos por meio de regular processo licitatório, respeitando-se, claro, o percentual reservado à Agricultura Familiar e/ou ao Empreendedor Familiar.

Neste sentido, é importante registrar que o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – CD/FNDE, regulamentando a Lei nº 11.947/09, mais recentemente editou Resolução nº 06/2020, que assim disciplina a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE dispõe que:

"Art. 23 A aquisição de gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
Prefeitura Municipal de Itaituba

pelo nutricionista, observando as diretrizes desta Resolução, e deverá ser realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, priorizando os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.

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."

Desta forma, constata-se que a Resolução nº 06/2020 do FNDE vinculou a faculdade pela dispensa do procedimento licitatório às aquisições realizadas junto à Agricultura Familiar e/ou a Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações, estabelecendo para este fim o procedimento administrativo denominado Chamada Pública.

Importante mencionar que o FNDE por meio do Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, estabelece, passo a passo, todos os procedimentos a serem observados pelas Entidades Executoras do PNAE - Ex. quando optarem pela utilização da dispensa do procedimento licitatório, definindo a chamada pública como:

"O procedimento administrativo voltado a seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e/ou empreendedores familiares rurais ou suas organizações. É um instrumento firmado no âmbito das estratégias de compras públicas sustentáveis, que assegura o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, ao passo que possibilita a veiculação de diretrizes governamentais importantes, relacionadas ao desenvolvimento sustentável, ao apoio à inclusão social e produtiva local e à promoção da segurança alimentar nutricional.

Assim, em relação ao pregão e as outras formas de licitação, apresenta maior possibilidade de atender às especificidades necessárias à aquisição da agricultura familiar. Em outras palavras, entende-se que a Chamada Pública é a ferramenta mais adequada porque contribui para o cumprimento das diretrizes do Pnae, no que se refere à priorização de produtos produzidos em âmbito local de forma a fortalecer os hábitos alimentares, a cultura local e a agricultura



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
Prefeitura Municipal de Itaituba

familiar, aspectos fundamentais na garantia da segurança alimentar e nutricional.

Ainda, as Entidades Executoras podem realizar mais de uma Chamada Pública por ano se, por razões de conveniência e oportunidade, facilitar o processo de compra, em respeito à sazonalidade dos produtos, bem como a problemas climáticos ou de outra ordem.

A Chamada Pública desta forma, é o instrumento mais adequado para atender ao limite mínimo obrigatório de 30% de aquisição de alimentos da agricultura familiar. E mais, o procedimento da Chamada Pública poderá ser ampliado para até a totalidade dos recursos da alimentação escolar repassados pelo FNDE, desde que voltados para a aquisição de produtos da agricultura familiar, e em acordo com as mesmas normais aqui apresentadas."

Ademais, é oportuno evidenciar que a Resolução nº 06/2020 estabelece todos os requisitos e procedimentos para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar mediante a dispensa de processo licitatório, dentre eles:

- 1º - ORÇAMENTO: levantamento dos recursos orçamentários disponíveis;
- 2º - ARTICULAÇÃO ENTRE OS ATORES SOCIAIS: mapeamento dos produtos da agricultura familiar;
- 3º - CARDÁPIO: o nutricionista responsável técnico elabora os cardápios da alimentação escolar, incluindo alimentos regionais, com respeito às referências nutricionais a aos hábitos alimentares locais, e conforme a safra;
- 4º - PESQUISA DE PREÇO: os preços dos produtos a serem adquiridos da agricultura familiar deverão ser previamente estabelecidos pela Entidade Executora e publicados no edital da Chamada Pública;
- 5º - CHAMADA PÚBLICA;
- 6º ELABORAÇÃO DO PROJETO DE VENDA: o projeto de venda é o documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares em vender sua produção para a alimentação escolar;
- 7º - RECEBIMENTO E SELEÇÃO DOS PROJETOS DE VENDA: apresentação dos documentos exigidos para a habilitação do produtor fornecedor;
- 8º AMOSTRA PARA CONTROLE DE QUALIDADE;
- 9º CONTRATO DE COMPRA;



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
ESTADO DO PARÁ
Prefeitura Municipal de Itaituba

10º ENTREGA DOS PRODUTOS, TERMO DE RECEBIMENTO E PAGAMENTO DOS AGRICULTORES.

III. CONCLUSÃO


Em face do exposto, opinamos no sentido de que o objeto em questão pode ser adquirido mediante dispensa de licitação por meio do CHAMAMENTO PÚBLICO, desde que seja para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, além de que, sejam cumpridas todas as normas anteriormente já explicitadas, pois só assim, estará apto a produzir seus devidos efeitos.

Quanto as minutas do edital e contrato da Chamada Pública nº 004/2023 - DL, após análise, entendo que as mesmas encontram-se aptas a produzirem seus devidos efeitos.

Por derradeiro, cumpre salientar que este Procurador emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculativo, portanto a decisão é do Secretário Municipal de Educação (TCU, 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 o parecer, salvo melhor juízo.

Itaituba - PA, 24 de janeiro de 2023.


Atemistokles A. de Sousa
Procurador Jurídico Municipal
OAB/PA nº 9.964