

PARECER CGIM

Processo nº 023/2024/FME – CPL

Inexigibilidade nº 003/2024

Interessada: Secretaria Municipal de Educação

Objeto: Aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar através de Inexigibilidade de Licitação, conforme Lei Federal nº 11.947/2009 regulamentada através da Resolução FNDE Nº 06 de 08 de maio de 2020 (alterada pela CD/FNDE nº 20 de 02 de dezembro de 2020 e Resolução CD/FNDE nº 21, de 16/11/2021).


RELATORA: Sr.^a JOYCE SILVEIRA DA SILVA OLIVEIRA, Controladora Geral do Município de Canaã dos Carajás – PA, sendo responsável pelo Controle Interno, conforme a Portaria nº 272/2021, declara para os devidos fins, junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, nos termos do Parágrafo Único do artigo 10 da Instrução Normativa nº 22/2021/TCMPA, de 10 de Dezembro de 2021, que analisou integralmente o **Processo nº 023/2024/FME – CPL** com base nas regras insculpidas pela Lei Federal nº 14.133/2021, pela Lei 11.947/2009 e a Resolução CD/FNDE nº 06/2020 e suas alterações, declarando o que segue.

DA COMPETÊNCIA DO CONTROLE INTERNO

O controle interno é o fiscal das atividades exercidas por pessoas físicas e jurídicas, evitando que a entidade objetivada não se desvie das normas preestabelecidas ou das boas práticas recomendadas.

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro, “O controle constitui poder-dever dos órgãos a que a lei atribui essa função, precisamente pela sua finalidade corretiva; ele não pode ser renunciado nem retardado, sob pena de responsabilidade de quem se omitiu”.

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu art. 74 as finalidades do sistema de controle interno, já a Lei nº 71/2005, com fulcro no art. 31 da CRFB e art. 59 da Lei Complementar 101/2000, regulamenta dentro do Município de Canaã



dos Carajás a Unidade de Controle Interno do Poder Executivo Municipal, atribuindo dentre outras competências:

Art. 5 ° (...) I – Verificar a regularidade da programação orçamentária e financeira, avaliando o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e do orçamento do município, no mínimo uma vez por ano;

II – Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência, economicidade e efetividade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração direta e indireta municipal, bem como das aplicações de recursos públicos por entidade de direito privado;

(...)

IV – Examinar as fases de execução da despesa, inclusive verificando a regularidade das licitações e contratos, sob aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade.

Além do mais, a Lei 14.133/2021, artigo 169, inciso III, estabelece que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de controle preventivo, sujeitando a terceira linha de defesa integrada pelo órgão central de controle interno da administração.

A fim de cumprir as atribuições legais desta Controladoria, expedimos o parecer a seguir.

RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Controladoria, despachado pelo Agente de Contratação, o Processo Licitatório nº 023/2024/FME-CPL, na modalidade Inexigibilidade de Licitação nº 030/2024, deflagrado para a **“Aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar através de Inexigibilidade de Licitação, conforme Lei Federal nº 11.947/2009 regulamentada através da Resolução FNDE Nº 06 de 08 de maio de 2020 (alterada pela CD/FNDE nº 20 de 02 de dezembro de 2020 e Resolução CD/FNDE nº 21, de 16/11/2021)”**.

O processo é instruído até o presente momento com o seguinte: Documento de Formalização da Demanda; Estudo Técnico Preliminar; Despacho da Secretaria para Pesquisa de Preços; Pesquisa de Preço; Solicitação de





Despesa; Termo de Referência; Termo de Compromisso do Fiscal de Contrato; Nota de Pré-empenho; Declaração de Adequação Orçamentária; Termo de Autorização; Autuação; Portaria nº 195/2023 – GP – Designa o Agente de Contratação; Minuta do Edital de Chamada Pública e Anexos; Despacho do Agente de Contratação à PGM; Parecer Jurídico da Procuradoria Municipal; Edital e anexos; Publicação do Edital nos Diários, jornal e Portal de Transparência Municipal; Propostas (fls. 144-147); Ata Final; Certidões de Regularidade Fiscal, Social e Trabalhista e Confirmações da Autenticidade da Cooperativa; Despacho CGIM; Publicações; Termos de Adjudicação e Homologação; Convocação para a Assinatura dos Contratos e Contratos; e Despacho de Agente de Contratação à CGIM.

É o necessário a relatar. Vejamos a Análise do Mérito.

ANÁLISE

A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI, determina que as contratações realizadas pela Administração Pública devem ser realizadas através de licitação, que assegure igualdade de condições aos concorrentes, sendo esta a regra para obras, serviços, compras e alienações junto ao Poder Público.

A regulamentação do referido artigo encontra-se exposta na Lei Federal nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, devendo todo procedimento licitatório se basear em suas normas, sob pena de apresentar vícios de ilegalidade passíveis de anulação e demais cominações.

No entanto, o art. 14 da Lei 11.947/2009 define que a aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório:

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, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres. (Redação dada pela Lei nº 14.660, de 2023)

§ 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.

Objetivamente, a dispensa do procedimento licitatório de que trata o artigo supra institui a chamada pública como ferramenta de compra, entendida como um instrumento firmado no âmbito da estratégia de compras públicas sustentáveis, que assegura o cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública, ao passo em que permite a veiculação de diretrizes governamentais importantes, relacionadas ao desenvolvimento sustentável, nos termos do art. 24 da Resolução FNDE N° 06/2020:

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.

Destaca-se que a Lei 14.133/2021 estabelece a exceções à realização de licitação, são os casos de Dispensa e Inexigibilidade. O objeto do processo em epígrafe, no entanto, para atender o artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 possui objetivos bem específicos e não deve ser confundida com a dispensa de licitação descrita na Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

No entanto, devido a interpretação feita pelo Agente de Contratação, neste momento, utilizou-se o procedimento de Inexigibilidade nos termos do art. 74 da Lei 14.133/2021, vez que considerou que na chamada pública para adquirir produtos da agricultura familiar o preço não é elemento de concorrência e, obrigatoriamente, já deve estar definido e explícito quando do lançamento do edital de chamada pública pela Entidade Executora do Pnae. Portanto, a escolha dos projetos de venda se deu por outros critérios de priorização conforme o explicitado pelo edital do presente processo, assim, a competição se demonstrou inviável nos termos do art. 74 da Lei 14.133/2021.





Conforme o Caderno de Compras da Agricultura Familiar para o Pnae, realizar uma chamada pública compreende uma série de atividades internas às Entidades Executoras e externas, que vão desde a verificação do orçamento, levantamento de informações sobre produtos e época de produção, elaboração do cardápio, articulação com os atores e instituições envolvidos (levantamento de possíveis agricultores familiares fornece dores), até o lançamento do edital de chamada pública propriamente dita e a sua finalização, que deve resultar na contratação dos projetos de venda vencedores, infere-se pela análise da instrução verifica-se que foram realizadas as atividades internas necessárias para a realização do procedimento.

Outrossim, a Lei 14.133/2021, no art. 72, estabelece os documentos necessários para a instrução dos processos frutos de contratação direta, vejamos os indispensáveis para a presente chamada pública:

- I – documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II – estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III – parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV – demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI – autorização da autoridade competente.
- VII - justificativa de preço.

Diante disso, atesta-se que o presente processo foi instruído com todos os documentos necessários para a sua realização: Documento de Formalização da Demanda; Estudo Técnico Preliminar; Nota de Pré-empenho; Declaração de Adequação Orçamentária; Termo de Autorização; e Parecer Jurídico da Procuradoria Municipal.



No que tange a justificativa de preços, registre-se que a estimativa nos processos de inexigibilidade deverá ser realizada de acordo com a previsão do artigo 23, o qual dispõe:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Acerca da estimativa de preço para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, a resolução CD/FNDE nº 06/2020 também exige pesquisa de mercado, conforme o exposto no art. 31 da resolução: *O preço de aquisição dos gêneros alimentícios deve ser determinado pela EEx, com base na realização de pesquisa de preços de mercado.*

Assim, a razoabilidade dos gastos empreendidos nesta chamada pública está demonstrada nos autos através das pesquisas realizadas no banco de preços (fls. 012-107), comprovando que os preços pactuados se encontram em consonância com aqueles referendados no mercado.

No que se refere ao edital, a Resolução CD/FNDE nº 06/2020 traz, em seu Anexo VI, um modelo de edital de chamada pública que pode ser utilizado pelas Entidades Executoras. Verifica-se que o edital publicado abarcou todos os itens necessários para a boa execução do objeto, em destaque: **os tipos de produtos, quantidades, cronograma de entregas para cada produto ou grupos de produtos (se diariamente, semanalmente, período de fornecimento etc.) e locais de entrega.**

Também, a Procuradoria Municipal, na análise da minuta do Edital, contrato e anexos, opinou favoravelmente ao prosseguimento do procedimento, estando em consonância com a legislação disciplinadora da matéria, cumprindo o requisito do Art. 72, III, da Lei de Licitações e Contratos.

Finalizado a fase preparatória, o edital foi publicado no Diário Oficial dos Municípios do Pará, no Diário Oficial da União e em jornal de grande circulação



(fls. 223-226), nos termos do art. 32 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, sendo respeitado período de 20 dias para recepção dos projetos de venda.

No dia 15 de março, aberta a sessão para recebimento dos projetos, houve a apresentação de proposta de vendas dos seguintes produtores: **ADAILTON RAMALHO DE SOUZA, ADRIANO ARANTES DE OLIVEIRA, ADRIANO CORREIA SANTOS, AMOS NEMISSON PRUDENTE COSTA, APARECIDO DONIZETI DOS SANTOS, CLEOMAR NETO RAMIL, COOPERATIVA DOS PRODUTORES RURAIS DA REGIAO DE CARAJAS, DONIZETE DA SILVA COUTINHO, EDILSON ALVES DA SILVA, EDIVALDO MARTINS DE OLIVEIRA, EDIVAN PINHEIRO DE ALENCAR, EGMAR GONCALVES DE REZENDE, ELIANE SOUZA SILVA, ELIEL GOMES RIBEIRO, ELISMAR EDUARDO LIMA, EZEQUIEL RIBEIRO DE OLIVEIRA, GERALDA OLIVEIRA DE SOUZA, ISAIAS ANTONIO GOMES, JAIME DE SOUZA, JOÃO BATISTA DOS SANTOS FILHO, JOSE ANTONIO BARBOSA MOREIRA, JOSÉ RIBAMAR SANTOS, JOSE SILVA ARAUJO, JOSIVAL PEREIRA BARROS, LAERCIO FERREIRA LOPES, MARCOS DA SILVA AVILA, MARCUS OLIVEIRA DE SOUSA, MARIA VILMA AMBROSIO ALVES, MARINALDO PIMENTEL DA SILVA, MARLEY SILVA OLIVEIRA, NILSON JOSE DA SILVA LEITE, OZEAS PINTO BARROS, SAMUEL ALVES DA SILVA, SESAFAR INACIO RODRIGUES, THIAGO MARTINS DE ALCANTARA, VANDERLEI MAURICIO GUSTAVO, WAGNER HENRIQUE DA SILVA COSTA e WEIGNY WAGNER SOUSA SOARES. Assim, os produtores foram habilitados nos termos do Art. 36 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020.**

Posteriormente, as propostas foram homologadas e adjudicadas pela autoridade superior (fls. 259), passando o procedimento para a fase de contratação.

O artigo 38 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020 define que os projetos de venda se lecionados devem resultar na celebração de contratos com a Entidade Executora, os quais deverão estabelecer os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da chamada pública. A Resolução traz ainda, em seu Anexo VIII, um Modelo de Contrato de Aquisição da Agricultura Familiar para o Pnae.

Ademais, no que se refere à fase de contratação, vemos que a Lei 14.133/2021 estabelece as cláusulas indispensáveis, vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I – o objeto e seus elementos característicos;

II – a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III – a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV – o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V – o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI – os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII – os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII – o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX – a matriz de risco, quando for o caso;

X – o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI – o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII – as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII – o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV – os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV – as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI – a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII – a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII – o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento. (g.n)

Ao analisar os contratos do presente objeto, vê que estão presentes as cláusulas obrigatórias necessárias. Além disso, no tocante aos documentos



apresentados pelos contratados, certifica-se a comprovação de regular habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal, social e trabalhista, nos termos do artigo Art. 62 combinado com o Art. 72, V, da Lei de Licitações e Contratos e Art. 38 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020.

Dessa forma, as contratações foram formalizadas através dos contratos nº 20240519, nº20240520, nº20240521, nº20240522, nº20240523, nº20240525, nº20240526, nº20240527, nº2024528, nº20240529, nº20240530, nº20240531, nº20240533, nº20240534, nº20240536, nº20240537, nº20240538, nº20240539, nº20240540, nº20240541, nº20240543, nº20240544, nº 20240545, nº 20240547, nº20240546, nº20240548, nº20240549, nº 20240550, nº20240551, nº20240552, nº20240553, nº20240554, nº20240555, nº20240556 e nº20240557 (fls. 272-409), conforme os termos legais, devendo proceder com as publicações, especialmente, as divulgações no PNCP para ter eficácia, de acordo com o art. 94 da nova Lei de Licitações e Contratações Públicas, senão vejamos:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I – 20 dias úteis, no caso de licitação;

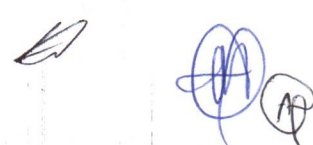
II – 10 dias úteis, no caso de contratação direta.

No mais, o procedimento obedeceu aos termos da Lei 11.947/2009 e Resolução CD/FNDE nº 06/2020, da Lei 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 1538/2023, em todas as suas fases.

CONCLUSÃO

FRENTE AO EXPOSTO, esta Controladoria conclui que o referido processo encontra revestido de todas as formalidades legais, nas fases de habilitação, julgamento, publicidade e contratação, estando apto para gerar despesas para a municipalidade.

Cumprido observar que o procedimento, a partir do presente estágio, deve manter a observação plena ao previsto na Lei 11.947/2009, na Resolução






CD/FNDE nº 06/2020 e suas alterações e na Lei Federal 14.133/2021, seguindo a regular divulgação oficial dos termos e atos a serem realizados.

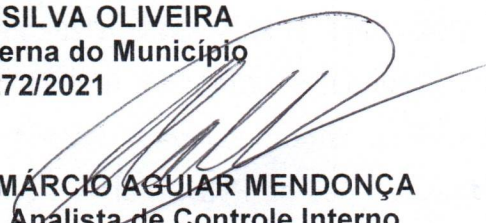
Declara, por fim, estar ciente de que as informações aqui prestadas estão sujeitas à comprovação por todos os meios legais admitidos.

É o parecer.

Canaã dos Carajás, 06 de maio de 2024.


JOYCE SILVEIRA DA SILVA OLIVEIRA
Controladora Geral Interna do Município
Portaria nº 272/2021


ANIELE RODRIGUES DA COSTA
Analista de Controle Interno
Contrato nº 03217740


MÁRCIO AGUIAR MENDONÇA
Analista de Controle Interno
Matrícula nº 0101315