

PARECER JURÍDICO 152/2023 DA ASSESSORIA JURÍDICA DE TOMÉ-AÇU/PA

A

CPL – Comissão Permanente de Licitação

Parecer Jurídico: 152/2023

PROCESSO LICITATÓRIO: 7/2023 – 2011001

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 2011001/2023

MODALIDADE: DISPENSA DE LICITAÇÃO

OBJETO: CHAMADA PÚBLICA PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO EMPREENDEDOR FAMILIAR RURAL OU SUAS ORGANIZAÇÕES, DESTINADO AO ATENDIMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE, PARA ATENDER OS ALUNOS DA REDE BÁSICA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE TOMÉ-AÇU/PA.

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico, oriundo da CPL – Comissão Permanente de Licitação do Município de Tomé-Açu, no Processo Licitatório nº 7/2023– 2011001, Processo Administrativo nº 7/2023–2011001, referente à minuta de edital de licitação, na modalidade dispensa de licitação.

Consta nos autos, que na data de 24 de outubro de 2023, a ilustríssima **Secretaria Municipal de Educação – SEMED**, apresentou solicitação de abertura de processo licitatório, através do **memorando nº 2.026/2023**, com o objetivo de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações, destinado ao atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, para atender os alunos da rede básica de ensino do município de Tomé-Açu/PA.

Justificou que o presente pedido se fundamenta na necessidade do fornecimento de merenda escolar ofertada nas escolas da Rede de Ensino Municipal e Estadual, tanto na Zona Rural quanto na Zona Urbana.

Juntamente com o referido memorando, foi anexado o Ofício nº 16/2023, Parecer nº 04/2023 e Ata de Reunião do Cardápio Escolar 2024, do Conselho de Alimentação Escolar – CAE/TA.

Em atendimento a documentação necessária para o andamento processual, na data de 23 de outubro de 2023, através do memorando nº 117/2023, foi apresentado o Projeto Básico de Merenda Escolar 2024 e Termos de Referência, ambos assinados pela Nutricionista Paola C. Trindade de Oliveira, CRN nº 7 11303.

Na data de 24 de outubro de 2023, a Exma. Secretária Municipal de Educação de Tomé-Açu/PA, apresentou o Termo de Referência.

Dando cumprimento ao andamento do processo, na data de 06 de novembro de 2023, a Exma. Secretária Municipal de Educação de Tomé-Açu/PA, solicitou aos setores competentes, que providenciassem as pesquisas de preços e prévia manifestação quanto à existência de recursos orçamentários para cobertura das despesas.

Em manifestação, na data de 10 de novembro de 2023, a ilustríssima **Secretaria Municipal de Agricultura – SEMAGRI**, através do memorando nº 329/2023, encaminhou a cotação de preços dos itens da Agricultura Familiar para a merenda escolar no ano de 2024.

Em resposta ao despacho emitido pela Exma. Secretária Municipal de Educação de Tomé-Açu/PA, na data de 14 de novembro de 2023, o Chefe do Departamento de Contabilidade, emitiu despacho informando a existência de créditos orçamentários para atender as despesas com a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações, destinado ao atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, para atender os alunos da rede básica de ensino do município de Tomé-Açu/PA.

Por conseguinte, na data de 16 de novembro de 2023, a Exma. Secretaria Municipal de Educação de Tomé-Açu/PA emitiu Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, informando que as despesas possuem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO).

Desta feita, na data de 20 de novembro de 2023, a Sra. Presidente da Comissão Permanente de Licitação de Tomé-Açu/PA, constituída pela Portaria nº 057/2022, fez a devida AUTUAÇÃO do Processo Licitatório nº 7/2023-2011001, na modalidade dispensa de licitação.

Diante disso, na data de 20 de novembro de 2023, foi emitido despacho a assessoria jurídica, para exame da minuta de contrato e anexos, para fins de abertura de processo licitatório na modalidade dispensa de licitação, que versa sobre aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações, destinado ao atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, para atender os alunos da rede básica de ensino do município de Tomé-Açu/PA.

É o relatório. Passo a opinar.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente se faz necessário o esclarecimento, que compete a Assessoria Jurídica, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sobre os aspectos jurídicos, não cabendo portanto, adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da conduta dos atos administrativos, uma vez que estes estão reservados à discricionariedade do administrador público legalmente competente, como também, não compete a esta assessoria jurídica, examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

Não existe delegação de responsabilidade do administrador ou mesmo o compartilhamento desta quando exarada a manifestação jurídica relativa à contratação. A solução técnica eleita é inerente à esfera de competência própria do agente administrativo, e só dele, não importando o pronunciamento desta Assessoria Jurídica, sob qualquer ótica, em juízo de conveniência e oportunidade.

A nossa Carta Magna, traz os princípios pelos quais a Administração Pública deve ser regida, que existem parâmetros legais que obrigatoriamente devem ser

observados, especificamente em seu Art. 37, dentre eles, o princípio da legalidade. Confira-se:

“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).”

Aliado a isso, temos o que dispõe o art. 3º da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, alterado pela Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010:

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos”

Pois bem, passamos para a análise do caso em concreto, o qual o referido objeto da contratação é a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações, destinado ao atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, para atender os alunos da rede básica de ensino do município de Tomé-Açu/PA, o qual é regido pela legislação da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, e a Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, alterado pela Resolução nº 04 de 02 de abril de 2015.

A Lei Federal nº 11.947/2009, em seu art. 14, determina uma porcentagem mínima de 30% (trinta por cento), deverá ser utilizada na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, vejamos:

“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 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. (Grifos nosso)

Aliado a isso, a Resolução nº 26/13, do Conselho Deliberativo do FNDE, também estabelece os parâmetros para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, em seu art. 24, § 1º.

É salutar esclarecer que, mesmo existindo hipóteses que dispensam ou que tratem da inexigibilidade do processo licitatório, isso não desobriga a Administração Pública de observar procedimentos pertinentes a essas formas de licitar. Em outras palavras, mesmo para as hipóteses de licitações dispensadas ou inexigíveis a Lei elenca formalidades indispensáveis e que devem ser prontamente atendidas pelos órgãos/entidades públicas licitantes, sob pena de incursão em crime.

Ademais, frisa-se que o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – CD/FNDE, regulamentando a Lei nº 11.947/2009, editou a Resolução nº 26/2013, que assim disciplinou a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE:

“Art. 18 Os recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.

Parágrafo único. A aquisição de qualquer item ou serviço, com exceção dos gêneros alimentícios, deverá estar desvinculada do processo de compra do PNAE.

Art. 19. A aquisição de gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado 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. 20 A aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE deverá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei nº 8.666/1993 ou da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, ou, **ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009.**

§1º Quando a Ex. optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, §1º da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública.

§2º Considera-se chamada pública o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.” (Grifos nosso)

Assim sendo, resta evidente que a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 vinculou a faculdade pela dispensa do procedimento licitatório em relação as aquisições realizadas junto à Agricultura Familiar e/ou Empreendedores familiares, asseverando para este fim o procedimento administrativo denominado CHAMADA PÚBLICA.

Outrossim, é válido ainda mencionar que o FUNDO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE, por meio do chamado Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar; estabelece, passo a passo, todos os procedimentos que devem ser observados pelas Entidades Executoras do PNAE – EEx, nos casos em optarem pela utilização da dispensa do procedimento licitatório, definindo a chamada pública como:

“O procedimento administrativo voltado à 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 e nutricional”

Desse modo, nota-se que em relação ao pregão e a outras formas de licitação, a Chamada Pública carrega consigo maior possibilidade de atender às especificidades necessárias à aquisição da agricultura familiar, em outras palavras, é a ferramenta que demonstra maior adequação, pois, contribui satisfatoriamente para o cumprimento das diretrizes do PNAE, principalmente no que se tange à priorização de produtos fabricados em âmbito local de forma a fortalecer os hábitos alimentares, a cultura local e a agricultura familiar, aspectos fundamentais na garantia da segurança alimentar e nutricional. Ressalta-se ainda que a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 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, vejamos abaixo:

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 e 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.

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

Continuando, temos o art. 38º da Lei nº 8.666/1993, que estabelece 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. Vejamos:

“Art. 38º. 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;

(...)” (Grifos nosso).

Ressalta-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) já pacificou que cabe a Assessoria Jurídica analisar e aprovar as respectivas minutas do edital e do contrato, por meio de parecer o qual não vincula o gestor.

O parecer jurídico e técnico não vincula o gestor, que tem a obrigação de examinar a correção dos pareceres, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração e, portanto, não afasta, por si só, a sua responsabilidade por atos considerados irregulares pelo Tribunal de Contas da União

Acórdão 206/2007 Plenário (Sumário).

Faça constar do processo licitatório parecer conclusivo da consultoria jurídica acerca das minutas do editais, bem como de contratos, etc. a luz do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.

Acórdão 265/2010 Plenário.

Pelo que restou comprovado nos documentos juntados aos autos, a minuta de CHAMADA PÚBLICA e seus anexos estão devidamente instruídos com os requisitos exigidos pelas legislações que tratam da matéria.

III – CONCLUSÃO

Respeitados os aspectos legais e formais do processo licitatório, entendo que a minuta do edital e o demais anexos que acompanham o respectivo processo, atendem aos princípios e regras que regem a Administração Pública.

Diante disso, este Assessor Jurídico que subscreve este parecer opina no sentido de que o objeto em questão pode ser adquirido mediante a **DISPENSA DE LICITAÇÃO** por meio da **CHAMADA PÚBLICA**, desde que seja para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e/ou Empreendedorismo 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 neste parecer para, só assim, estar apto a produzir seus devidos efeitos, em atendimento a Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009 e a Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, alterado pela Resolução nº 04 de 02 de abril de 2015.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Tomé-Açu/PA, 21 de novembro de 2023.

MICHAEL DOS REIS SANTOS

Assessor Jurídico
Matrícula nº 654.148-2
OAB/PA nº 30.931-B

