PARECER JURÍDICO N°. 0803001/2024/PJ/PMNP

Processo Administrativo nº 004/2024-PMNP
Processo Licitatório n°. 0603001/2024
Modalidade: Chamada Pública n° 001/2024
Requerente: Departamento de Licitações
Assunto: Análise dos Procedimentos Administrativos, referentes à Chamada Pública nº 001/2024
Objeto: Aquisição parcelada de gêneros alimentícios, através da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, em atendimento ao Programa nacional de alimentação escolar - PNAE/FNDE, para compor alimentação escolar, de acordo com a Lei nº 11.947, de 16/06/2009 e suas alterações, Resolução nº 06, de 08/05/2020 do FNDE, e Resolução FNDE n.º 21, de 16/11/2021, para o ano letivo 2023, para compor alimentação escolar no Município de Novo Progresso.

RELATÓRIO

A Comissão Permanente de Licitação, por meio da presidente, requer a elaboração de Parecer Jurídico acerca do Procedimento Administrativo e Licitatório de Chamada Pública nº 001/2024.

A presente Chamada Pública tem como objeto a aquisição parcelada de gêneros alimentícios, através da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, em atendimento ao Programa nacional de alimentação escolar - PNAE/FNDE, para compor alimentação escolar, de acordo com a Lei nº 11.947, de 16/06/2009 e suas alterações, Resolução nº 06, de 08/05/2020 do FNDE, e Resolução FNDE n.º 21, de 16/11/2021, para o ano letivo 2023, para compor alimentação escolar no Município de Novo Progresso/PA.

Rol de documentos em análise

Anexo aos autos, constam os seguintes documentos:

- ✓ Requerimentos das Secretarias de Educação e Administração e Planejamento para abertura da Chamada Pública
- ✓ Solicitação de despesa;
- ✓ Justificativa da demanda
- ✓ Declaração de adequação legal;

- ✓ Descrição dos itens, contendo quantidades e valores;
- ✓ Pesquisa de preços;
- ✓ Termo de referência - Projeto Básico;
- ✓ Declaração de aplicação do percentual exigido por lei, destinado para agricultura familiar, na aquisição de gêneros alimentícios;
- ✓ Certidão regularidade do cardápio da merenda escolar, nos moldes exigidos pela Resolução CD/FNDE/06/2020, emitida por nutricionista responsável;
- ✓ Certidão atestando regularidade no quantitativo dos produtos necessários para o ano de 2023;
- ✓ Solicitação de informações de Disponibilidade Orçamentária;
- ✓ Dotação Orçamentária;
- ✓ Declaração de adequação orçamentária realizada pela Chefe do Executivo;
- ✓ Autorização da Chefe do Poder Executivo para abertura do processo licitatório;
- ✓ Despacho de abertura de Processo Administrativo de Licitação;
- ✓ Solicitação de parecer jurídico acerca dos procedimentos, inclusive de habilitação, realizada pela Presidente da Comissão;
- ✓ Demais documentos.

ANÁLISE JURÍDICA

Da Análise Legal

A Lei Federal nº 14.133/2021 determina *in verbis*:

> Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
>
> § 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
>
> I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
>
> II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato

> e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Desta forma, percebemos que o artigo invocado ordena que as minutas do Edital e respectivo Contrato, sejam analisados previamente pela assessoria jurídica da Administração Pública do Município.

Antes de adentrar no mérito em questão, se faz necessário ressaltar que esse Jurídico se atém, tão somente, a questões relativas à legalidade do processo licitatório, a fim de verificar a observância às legislações pertinentes ao caso, não cabendo nenhuma consideração acerca da discricionariedade e conveniência da presente contratação.

Da legislação aplicável

A análise do procedimento deve ser realizada à luz da legislação aplicável. De fato, no caso em apreço, trata-se de procedimento licitatório.

Consoante a isso, sabemos que entrou em vigor a Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021), estabelecendo normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aplicando-se a: alienação e concessão de direito real de uso de bens; **compra, inclusive por encomenda**; locação; concessão e permissão de uso de bens públicos; prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados; obras e serviços de arquitetura e engenharia e contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

Assim, em tese seria aplicável ao procedimento sob análise, entretanto, o Art. 3º trouxe a seguinte redação e ressalva:

> Art. 3º Não se subordinam ao regime desta Lei:
>
> I - contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e gestão de dívida pública, incluídas as contratações de agente financeiro e a concessão de garantia relacionadas a esses contratos;
>
> II - **contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria**. (negritei)

Cabe ainda 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 de 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.

Isto posto, de pronto cumpre destacar que as aquisições (compras) referente ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE possui regulamentação própria e desta forma recai na ressalva do Art. 3º da Lei nº 14.133/2021, ou seja, não se subordina à Lei Geral de Licitações, por ter norma específica.

Lei n. 11.947/2009, que regulamenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criou uma hipótese de dispensa de licitação específica no caso da aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar. Em seu artigo 14, introduziu no ordenamento jurídico que rege as aquisições governamentais e as contratações públicas uma nova hipótese de licitação, ou seja, estatuiu outra hipótese além daquelas previstas na Lei nº 14.133/2021, tal qual já não se aplicava a revogada Lei nº 8.666/93, cuja redação, transcrevemos, *in 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 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.

§ 2º A observância do percentual previsto no caput será disciplinada pelo FNDE e poderá ser dispensada quando presente uma das seguintes circunstâncias:

I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;

II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;

III - condições higiênico-sanitárias inadequadas.

§ 3º A aquisição dos gêneros alimentícios de que trata o caput deste artigo, quando comprados de família rural individual, será feita no nome da mulher, em no mínimo 50% (cinquenta por cento) do valor adquirido. (Incluído pela Lei nº 14.660, de 2023)

Assim, pela análise ao texto normativo acima apresentado, defere-se que 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 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.

Destaco ainda que o PNAE é regido, atualmente, pela Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020. A dispensa de licitação para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar foi regulamentada pelos arts. 29 a 49 da referida resolução.

Essa hipótese de compra pública deve ser implementada mediante a prévia realização de chamada pública, que é 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 (art. 30, § § 1º e 2º).

A Nota Técnica nº 3760096/2023/DIDAF/COSAN/CGPAE/DIRAE esclarece que os procedimentos para realização da aquisição diretamente da agricultura familiar para o PNAE são totalmente distintos daqueles realizados em uma compra convencional, por meio de pregão eletrônico ou por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação previstas na Lei nº 14.133/2021. A orientação técnica sugere que esse entendimento precisa ser direcionado de forma oficial para as EEx do PNAE, tendo em vista que as equipes responsáveis pelas compras públicas nos municípios e estados, na sua grande maioria, realizam essa aquisição institucional com base em ritos procedimentais licitatórios, de forma a burocratizar e prejudicar a execução integral dos contratos com os agricultores familiares e o atendimento do cardápio da alimentação escolar a contento.

Como visto, a Norma Específica prioriza as especificidades do segmento produtivo da agricultura familiar dispensando e verdadeiramente vedando a aplicação da Lei nº 14.133/2021, para os procedimentos que visam a compra de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar.

Verifica-se que nenhuma das possibilidades regulamentadas pela lei de licitação disciplina os procedimentos de aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar para o PNAE, sendo caracterizada como uma nova modalidade de compra pela administração pública.

Dessa forma, na elaboração especificamente do edital e da justificativa de execução do recurso financeiro de ordem federal, esta área técnica orienta as Entidades Executoras do PNAE deve ser observado o regulamento previsto no artigo 14, § 1º, da Lei nº 11.947/2009, c/c o artigo 24, inciso I, o artigo 27 e o artigo 30 e seus parágrafos, da Resolução CD FNDE nº 06/2020 e suas alterações.

Neste sentido, é importante registrar que o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – CD/FNDE, regulamentando a Lei nº 11.947/2009, editou a Resolução nº 06/2020,

que assim disciplinou a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE, a qual transcrevemos artigos de destaque:

> Art. 51. Os recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE são utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.
>
> Art. 23. 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. 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;
>
> II – Licitação, obrigatoriamente na modalidade de pregão, na forma eletrônica, nos termos da Lei 10.520/2002 e, subsidiariamente, da Lei 8.666/1993.
>
> Parágrafo único: A EEx que se utilizar de modalidade de licitação diversa do pregão eletrônico deverá apresentar a(s) devida(s) justificativa(s) em sistema disponibilizado pelo FNDE. (Incluído pela Resolução CD/FNDE nº 20/2020, de 02 de dezembro de 2020)
>
> Art. 25 Os contratos referentes aos processos de aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE são regidos pela Lei nº 8.666/1993 e demais dispositivos legais aplicáveis.
>
> Art. 26 A EEx deverá dar publicidade das informações referentes ao processo de aquisição de gêneros alimentícios em órgão de divulgação oficial, em sítio

eletrônico oficial do respectivo ente federativo ou em quadro de avisos de amplo acesso público

Art. 27 Os editais de licitações para aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE deverão observar o disposto nas Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, e, ainda, o seguinte:

I - Exigência de orçamento detalhado e previsão de critérios de aceitabilidade de preço unitário e global para afastar o risco de distorções futuras na proposta vencedora; (Redação dada pela Resolução CD/FNDE nº 20/2020, de 02 de dezembro de 2020)

II - No caso de terceirização de serviços de alimentação escolar, para fins de pagamento com os recursos oriundos do FNDE, a EEx deverá assegurar notasfiscais específicas para gêneros alimentícios, para fins de cumprimento do art. 51; (Redação dada pela Resolução CD/FNDE nº 20/2020, de 02 de dezembro de 2020)

III - A Eex que operar os recursos financeiros federais do PNAE por meio da Conta Cartão deverá informar em edital sobre a forma de pagamento a ser utilizada, solicitando aos fornecedores que componham o preço final considerando os custos com a adquirente. (Redação dada pela Resolução CD/FNDE nº 20/2020, de 02 de dezembro de 2020)

Art. 29 Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, conforme o art. 14, da Lei nº 11.947/2009.

§ 1º O percentual não executado de acordo com o previsto no caput será avaliado quando da prestação de contas e o valor correspondente deverá ser devolvido, conforme procedimento previsto no art. 55.

§ 2º O cumprimento do percentual previsto no caput deste artigo pode ser dispensado pelo FNDE quando presente uma das seguintes circunstâncias, desde que comprovada pela EEx na prestação de contas:

I – a impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;

II – a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios, desde que respeitada a sazonalidade dos produtos;

III – as condições higiênico-sanitárias inadequadas, isto é, que estejam em desacordo com o disposto no art. 40 desta Resolução.

§ 3º O disposto neste artigo deve ser observado nas aquisições efetuadas pelas UEx das escolas de educação básica públicas de que trata o art. 6º da Lei nº 11.947/2009.

Art. 30. A aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Família e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei 11.947/2009, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

§ 1º Quando a EEx 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.

Desta forma, constata-se que a Resolução 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.

Nesta esteira, o próprio § 2º do artigo 30 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020 define 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.*"

Destaco que naquilo que diz respeito às implicações futuras de contratação, estão devidamente previstas no edital, atendendo todas as normas de regência.

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 – EEx. quando optarem pela utilização 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."

Assim, em relação ao pregão e a outras formas de licitação, a chamada pública 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 PEAE, tal qual exige-se ao 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 familiar, aspectos fundamentais na garantia do 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. Digo ainda que o procedimento da Chamada

Pública poderá ser ampliado para até a totalidade dos recursos da alimentação escolar repassados para este fim, desde que voltados para a aquisição de produtos da agricultura familiar, e em acordo com as mesmas normas aqui apresentadas.

Ademais, é oportuno evidenciar que a Resolução CD/FNDE nº 06/2020 e suas posteriores alterações 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:

- ✓ ORÇAMENTO: levantamento dos recursos orçamentários disponíveis.
- ✓ ARTICULAÇÃO ENTRE OS ATORES SOCIAIS: mapeamento dos produtos da agricultura familiar.
- ✓ 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.)
- ✓ 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.
- ✓ CHAMADA PÚBLICA
- ✓ 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.
- ✓ RECEBIMENTO E SELEÇÃO DOS PROJETOS DE VENDA: apresentação dos documentos exigidos para a habilitação do produtor fornecedor.
- ✓ AMOSTRA PARA CONTROLE DE QUALIDADE
- ✓ CONTRATO DE COMPRA

- ✓ ENTREGA DOS PRODUTOS, TERMO DE RECEBIMENTO E PAGAMENTO DOS AGRICULTORES

CONCLUSÃO

Em face do exposto, opinamos no sentido de que o objeto em questão pode ser adquirido mediante o 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 neste parecer para, só assim, estar apto a produzir seus devidos efeitos.

Quanto aos procedimentos da Chamada Pública nº 001/2024, postos em análise até o momento, entendemos que se encontram aptos a produzirem seus devidos efeitos.

Por fim, cumpre salientar que esta assessoria jurídica 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 vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal.

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.

Este é o parecer, s.m.j. ficando, no entanto, submetido à apreciação do Senhor Prefeito Municipal para quaisquer considerações, com ênfase no sentido de que o Processo em apreço se encontra, portanto, dentro das formalidades legais até o presente momento, conforme consta dos autos, salvo melhor justificativa.

S.M.J. é o parecer.

Novo Progresso/PA, 08 de março de 2024.

EDSON DA CRUZ DA SILVA

Assinado de forma digital por EDSON DA CRUZ DA SILVA
Dados: 2024.03.08 10:06:51 -03'00'

OAB-PA. 14.271
Assessoria Jurídica
Portaria n°. 012/2021 - GPMNP