

**PARECER JURÍDICO**

**INTERESSADO:** Comissão Permanente de Licitação do Município de Magalhães Barata-PA.

**ASSUNTO:** Análise Jurídica sobre Edital de CHAMADA PÚBLICA Nº 02/2017. CREDENCIAMENTO Nº. 002/2017.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CHAMADA PÚBLICA. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR DESTINADO A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE ACORDO COM A LEI Nº 11.947/2009. RESOLUÇÃO Nº 26 DO FNDE, DE 17/06/2013 E ALTERAÇÕES. PARECER PRÉVIO DA PROCURADORIA JURÍDICA. ALCANCE. ANÁLISE PRELIMINAR DAS MINUTAS DO EDITAL E DO CONTRATO. ART. 38, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 8.666/93, RESOLUÇÃO Nº 26/2013 FNDE. 1. Observadas, a princípio, dentre outras, as normas dos artigos 40 e 55, ambos da Lei nº. 8.666/93, do artigo 3º da Lei nº. 10.520/2002, e da Lei nº 11.947/2009, em seu artigo 14, deve-se aprovar as minutas do edital e contrato, elaboradas pela Comissão Permanente de Licitação e pelo Pregoeiro responsável. 2. Essa aprovação, entretanto, se limita apenas aos aspectos formais das mencionadas minutas, ficando a cargo da CPL e do Pregoeiro a análise e o mérito dos atos subsequentes e propriamente ditos da licitação, a qual deverá observar, rigorosamente, dentre outras, as normas da Lei nº. 8.666/93 e da Lei 10.520/2002, bem como os princípios do procedimento formal, da publicidade de seus atos, da igualdade entre os licitantes, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, e da adjudicação ao vencedor. 3. Parecer pela aprovação das minutas, com as ressalvas.

**I – Relatório.**

1. Trata-se de análise dos aspectos jurídicos relativos à abertura do Chamamento Público Nº. 02/201 - visando futura AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR DESTINADO A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DE ACORDO COM A LEI Nº 11.947/2009. RESOLUÇÃO Nº26 DO FNDE, DE 17/06/2013 E ALTERAÇÕES.
2. Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Jurídica pelo Departamento de Licitações para análise dos documentos necessários à instrução processual e à composição do processo de licitação, nos termos da legislação estadual e federal vigente.
3. Instruem os autos, anexos ao referido edital: PROJETO DE VENDA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS (Anexo I); DECLARAÇÃO DE QUALIDADE E RESPONSABILIDADE DO OBJETO OFERTADO; (Anexo II); TERMO DE REFERÊNCIA COM A RELAÇÃO DOS PRODUTOS A SEREM ADQUIRIDOS (Anexo III); MINUTA DO CONTRATO (Anexo IV).
4. Quanto à formalização do processo de licitação, verifica-se que foi devidamente autuado, protocolado e numerado, em consonância com o disposto no artigo 38, caput, da Lei nº 8.666/93
5. É o relatório necessário.

6. Manifesto-me, tal como determina o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

## **II – Fundamentação. do Procedimento Licitatório e da Necessidade do Exame das Minutas Pela Procuradoria Jurídica da Administração.**

7. Observe-se 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 de seu 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. (Redação dada pela Lei nº 8.883 de 08/06/94).” (negritamos).*
8. 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, no caso em especial, pela Procuradoria do Município.
9. Para corroborar o que diz o parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93, urge trazer à baila o entendimento de JUSTEN FILHO (2014, p. 548)<sup>1</sup> “**O parágrafo único determina a obrigatoriedade da prévia análise pela assessoria jurídica das minutas de editais e de contratos (ou instrumentos similares)**”.
10. Além disso, observamos 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: a) verificação da necessidade da contratação do serviço; b) presença de pressupostos legais para contratação, dentre eles, disponibilidade de recursos orçamentários; c) autorização de licitação pelo Chefe do Executivo; d) prática de atos prévios indispensáveis à licitação (cotação de preços e justificativa para contratação); e) definição clara do objeto (termo de referência); f) solicitação de abertura do certame e definição da modalidade licitatória; e g) minuta do ato convocatório e contrato.
11. No que se refere especialmente às Minutas do Edital e do Contrato, referente ao Procedimento de Chamada Pública em comento, depreende-se que as mesmas estão aptas a produzirem seus efeitos normativos, atendendo aos parâmetros jurídicos legais, especialmente a Lei Federal a Lei 8.666/93.

### **II.I – Da Chamada Pública em casos de aquisição de gêneros alimentícios par agricultura familiar para a alimentação escolar:**

12. 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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência<sup>2</sup> 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*

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

<sup>2</sup> (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

*as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifou-se)*

13. 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. (grifou-se)*
14. Cabe evidenciar, ainda, que as aquisições governamentais também podem ser realizadas sob o regramento especificado pela Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão).
15. Neste contexto, é pertinente registrar que a Lei nº 11.947/2009, em seu artigo 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 artigo 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 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. (grifou-se)*
16. 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 ao Empreendedor Familiar Rural poderão ser realizadas por meio de licitação dispensável.
17. 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.
18. 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, mais recentemente 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 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. (grifou-se)*

19. Desta forma, constata-se que a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 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.
20. Neste rastro, o próprio § 2º do artigo 20 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 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.”*
21. 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 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.*
22. Assim, em relação ao pregão e a 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 familiar, aspectos fundamentais na garantia do segurança alimentar e nutricional.
23. 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.
24. 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 normas aqui apresentadas.
25. Ademais, é oportuno evidenciar 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: 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.

### **III – Conclusão**

26. Em face do exposto, opinamos no sentido de que o objeto em questão pode ser adquirido mediante a 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 neste parecer para, só assim, estar apto a produzir seus devidos efeitos.
27. Quanto às minutas do edital e contrato da Chamada Pública nº 02/2017, após análise, entendemos que as mesmas encontram-se aptas a produzirem seus devidos efeitos.
28. Por derradeiro, cumpre salientar que a Procuradoria 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 final cabe ao Gestor Municipal<sup>3</sup>. Como diz JUSTEN FILHO<sup>4</sup> “*o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica*”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.
29. Este é parecer. Contudo, submeto à retificação superior.

Magalhães Barata, 02 de agosto de 2017.

**Marcus Vinicius F. Rodrigues**  
OAB-PA 22.909

---

<sup>3</sup> TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011.

<sup>4</sup> Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 689.