PARECER JURÍDICO Nº 009/2023- PGM/PMNR/LICITAÇÃO

ASSUNTO: AQUISIÇÃO GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO EMPREENDEDOR FAMILIAR RURAL, PARA COMPOR A ALIMENTAÇÃO DOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO/PA.
REFERÊNCIA: CHAMADA PÚBLICA DE Nº.: 7/2023-CH.P.001.
INTERESSADO: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE NOVO REPARTIMENTO/PA.
BASE LEGAL: LEI FEDERAL Nº 11.947/2009 E RESOLUÇÕES CD/FNDE Nº 026/2013.
EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AQUISIÇÃO GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO EMPREENDEDOR FAMILIAR RURAL, PARA COMPOR A ALIMENTAÇÃO DOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE NOVO REPARTIMENTO/PA. MERENDA ESCOLAR RECURSO FEDERAL MODALIDADE CHAMAMENTO PÚBLICO. POSSIBILIDADE.

I – Relatório:

Trata-se de remessa de Processo Administrativo de Dispensa de Licitação denominado Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, para compor a alimentação dos alunos da rede pública de ensino do Município de Novo Repartimento/PA, para análise da minuta do Edital.

Vieram a análise os autos integrais do processo 7/2023-CH.P.001 com o rol de documentos adunados.

Versa o presente feito de emissão de parecer técnico jurídico preliminar na forma do parágrafo único do art.38[1] da Lei 8.666/1993.

No que importa, é o relatório.

II – Natureza Jurídica do Parecer

[1]Parágrafo único. 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. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Pois bem, o parecer jurídico, ao qual passamos a delinear se limitará as parâmetros mencionados na Lei de licitações nº 8.666/93 em seu artigo 38, parágrafo único, vejamos:

> "*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;*
> *(...)*
> *Parágrafo único. **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**". (grifei)*

Observa-se também os comandos dos verbos: ***ser*** disposto no *caput* do artigo em comento, o qual estabelece, ***serão*** juntados oportunamente, (...) inciso VI ***"pareceres jurídico"*,** bem como do verbo ***dever*** estabelecido no parágrafo único do supramencionada artigo que versa, "***as minutas de editais de licitação (...) devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica (...)".***

Logo, resta claro que a manifestação da assessoria jurídica nos processos administrativos de aquisição/licitação é **obrigatória**.

E, neste sentido **Carvalho Filho (2010, p. 152)** leciona que o parecer obrigatório *"é emitido por determinação de órgão ativo ou de controle, em virtude de preceito normativo que prescreve a sua solicitação, como preliminar à emanação do ato que lhe é próprio".*

Nota-se, de forma clara e idônea, que a norma do parágrafo único, do art.38 da Lei 8.666/1993, confere atribuição inusitada à intervenção do Assessor Jurídico. Não só obriga o gestor a previamente submeter as minutas de que trata o dispositivo em tela ao seu órgão consultivo jurídico, como outorga a este a competência de aprová-los. Significa, a contrário senso que também lhe deu autoridade para desaprová-los.

Nessa caminhada, não parece pairar dúvidas sobre o caráter vinculante dessa manifestação, porquanto o legislador não teria exigido a mera oitiva conclusiva do jurista. Quer também, e principalmente, o seu "de acordo" (*avis conforme*). É mais um mecanismo de controle prévio da legalidade.

Vejamos a lição de Marçal Justen Filho15, in verbis:

> "*Ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume a responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado. Ou seja, a* ***manifestação acerca da validade do edital e dos instrumentos de contratação associa o emitente do parecer ao autor dos atos***."

Foi exatamente nessa direção que perfilhou o **Ministro Joaquim Barbosa** ao declarar seu voto-vista no já citado **MS 24.584-DF**. Na oportunidade, afirmou de forma categórica que:

> "*A exigência legal de aprovação das minutas pela assessoria jurídica da Administração caracteriza****, sem dúvida, vinculação do ato administrativo ao parecer jurídico favorável. Note-se que a lei não se contenta em estabelecer a obrigatoriedade da mera existência de um parecer jurídico de conteúdo opinativo ou informativo. Não. Ela condiciona a prática dos atos ao exame e à aprovação do órgão jurídico***."

Associando-me, entretanto, à preocupação dos eminentes juristas acima citados, por óbvio que a vinculação da manifestação somente poderá ser enxergada no que concerne às questões de ordem técnico-jurídicas.

Não é possível imaginar que o jurista venha a corrigir defeito técnico no Projeto Básico num edital de obra pública; tampouco debater a opção pela tecnologia a ser empregada na área de TI, pois o jurista não tem conhecimento técnico para verificar se determinada funcionalidade fere ou não o caráter competitivo da licitação; ou ainda, a quantificação do índice de produtividade estabelecido no Termo de Referência para contratação de um serviço terceirizado.

Nessa ambiência de debates consolida-se o **entendimento de que o Gestor se vincula ao parecer emitido**, que possui natureza eminentemente **vinculativa**, ou

seja, não limita a obrigatoriedade da manifestação do órgão jurídico, pró-forma, sobre a minuta do edital.

III – Fundamentação:

A priori passa-se a declinar sobre adequação da modalidade para objeto a ser licitado, bem como a minuta do edital.

Nos termos do parágrafo único do artigo 38 da Lei Federal N.º: 8.666/93 deve o Jurídico analisar a minuta do edital sob o aspecto da legalidade, ou seja, se atendidos as exigências legais fixadas nas diversas leis que disciplinam a matéria.

Consoante o disposto no artigo 37, inciso XXI da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88:

> 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)
>
> 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. (Regulamento)

Dado essa exceção aberta pela ordem constitucional, nascem as dispensas de licitação que é uma dessas modalidades de contratação direta. O art. 24, da Lei nº 8666/93 elenca os possíveis casos de dispensa. Deve-se, todavia, esclarecer que para ser possível a contratação direta por dispensa de licitação no presente caso, mister restar comprovado que a proposta ofertada é a mais vantajosa para a Administração.

No caso específico em tela, não podemos falar de licitação, mas por se tratar de contratação de alimentos escolares oriundos da agricultura familiar, o procedimento administrativo mais adequado é o chamamento público.

Com o advento da 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 dispensa de licitações além daquelas previstas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93, 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.

Em especial, no caso em tela, podemos destacar também que a referida Lei nº 11.947/09, determina que no mínimo 30% do valor repassado a Estados, Municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) seja obrigatoriamente utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar ou rural ou se suas organizações.

A aquisição dos produtos da Agricultura Familiar poderá ser realizada por meio da Chamada Pública, dispensando-se, nesse caso, o procedimento licitatório tradicional.

Os princípios que regem o Direito Público brasileiro vêm insculpidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, com destaque à supremacia do interesse público na busca da proposta mais vantajosa da Administração Pública. Vale informar que a Lei nº 13.987/2020 autorizou a distribuição de alimentos comprados com recursos do PNAE diretamente aos alunos beneficiários durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica.

No mesmo diapasão, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) publicou a Resolução nº 2/2020, que definiu as regras gerais para essa

distribuição, onde os produtos devem ser entregues aos estudantes em forma de kits definidos pela equipe de nutrição local de acordo com a faixa etária de cada aluno e o período em que estaria sendo atendido na unidade escolar. Os kits devem seguir as determinações do PNAE quanto à qualidade nutricional, sanitária e respeitar hábitos alimentares e cultura local.

Em uma análise sucinta da minuta de edital da chamada pública nº 7/2023-CH.P.001, verificamos a compatibilidade na lista dos objetos da presente chamada pública, em relação a quantidade, unidade, valor unitário e o total.

Ademais o Edital em examine cumpre o asseverado no Art.27 da Resoluções CD/FNDE Nº 026/2013, *ipsis litteris*:

> Art. 27 Para a habilitação das propostas exigir-se-á:
> §1º Dos Fornecedores Individuais, detentores de DAP Física, não organizados em grupo:
> I – a prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF;
> II – o extrato da DAP Física do agricultor familiar participante, emitido nos últimos 30 dias;
> III – o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura do agricultor participante (Anexo IV);
> IV – a prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso; e
> V – a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são oriundos de produção própria, relacionada no projeto de venda.
> §2º Dos Grupos Informais de agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupo:
> I – a prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF;
> II – o extrato da DAP Física de cada agricultor familiar participante, emitido nos últimos 30 dias;
> III – o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura de todos os agricultores participantes;
> IV – a prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso; e

V – a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos agricultores familiares relacionados no projeto de venda.

§3º Dos Grupos Formais, detentores de DAP Jurídica:

I – a prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;

II – o extrato da DAP Jurídica para associações e cooperativas, emitido nos últimos 30 dias;

III – a prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS;

IV – as cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente;

V – o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar;

VI – a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados relacionados no projeto de venda; e

VII – a prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso.

§4º Devem constar nos Projetos de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar o nome, o CPF e nº da DAP Física de cada agricultor familiar fornecedor dos gêneros constantes no Projeto.

Verbera assim o Edital sobre os requisitos de habitação dos 03 (três) grupos de Produtores que podem participar do Chamamento Público - Dos Fornecedores Individuais, detentores de DAP Física, Dos Grupos Informais de agricultores familiares, detentores de DAP Física e Dos Grupos Formais, detentores de DAP Jurídica.

Em seu item 4 normatiza o Projeto de Venda nos termos do art. 25 da mesma Resolução:

4 - ENVELOPE Nº. 002 - PROJETO DE VENDA:

4.1. No envelope n°. 002 segue a entrega do Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura do agricultor participante, ou, de todos os agricultores participantes, conforme Anexo I dessa Chamada Pública, ou, Anexo IV da Resolução CD/FNDE N° 26 de 17 de Junho de 2013 alterada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC, ou alterações posteriores.

4.2. A relação dos proponentes dos projetos de venda será apresentada no dia ___/___/**2023** em sessão pública e registrada em ata após o término do prazo de apresentação dos projetos. O resultado da seleção será publicado até o quinto dia útil após o prazo da publicação da relação dos proponentes e no prazo de até 05 (cinco) dias o(s) selecionado (s) será(ão) convocado (s) para assinatura do(s) contrato(s).

4.3. O(s) projeto(s) de venda a ser(em) contratado(s) será(ão) selecionado(s) conforme critérios estabelecidos pelo art. 25 da Resolução CD/FNDE N.° 26 de 17 de Junho de 2013 alterada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC, conforme item 11.3 deste Edital de Chamada Pública.

4.4. Devem constar nos Projetos de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar o nome, o CPF e n° da DAP Física de cada agricultor familiar fornecedor quando se tratar de Fornecedor Individual ou Grupo Informal, e o CNPJ E DAP jurídica da organização produtiva quando se tratar de Grupo Informal.

4.5. Na ausência ou desconformidade de qualquer desses documentos constatada na abertura dos envelopes poderá ser concedido abertura de prazo para sua regularização de até 05 (cinco) dias úteis, conforme análise da Comissão Julgadora.

4.6. A avaliação dos Projetos será considerada por item.

Além disso, visualizamos que os critérios de seleção dos beneficiários bem como todas as disposições gerais se encontram adequado à realidade social do município de Novo Repartimento – PA, bem como o entendimento pacífico do Tribunal de Contas dos Municípios – TCM e do Tribunal de Contas da União – TCU.

Ademais, a Resolução FNDE nº 06/2020 vincula 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.

Nessa senda, é importante destacar que a chamada pública não implica na contratação com todos os habilitados, havendo a necessidade de uma fase que vise a classificação dos projetos de vendas para se determinar o fornecedor melhor classificado. Ou seja: nesse procedimento poderão ser classificados e contratados vários fornecedores, tendo em vista que podem existir vencedores distintos para produtos

(itens) diferenciados, ou até mesmo para um mesmo item (§ 4º, IV do art. 35 da RESOLUÇÃO Nº 06, DE 08 DE MAIO DE 2020).

Não podemos olvidar, que a minuta de edital também tratou de assegurar as medidas de proteção e prevenção de contaminação do coronavírus.

Outrossim, é salutar orientar a Comissão de Licitação que seja adotado durante às sessões públicas, medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde dos participantes, a saber, uso de máscaras e distanciamento social de no mínimo 1,5 metros a fim de evitar a disseminação da doença, mediante protocolos recomendados pela Organização Mundial de Saúde e Ministério da Saúde.

Assim, alertamos ainda que deve ser providenciada a publicação do edital nos em sítio eletrônico oficial e na forma de mural em local público de ampla circulação e divulgar para organizações locais da agricultura familiar e para entidades de assistência técnica e extensão rural do município ou do estado.

Se necessário, publique-se em jornal de circulação regional, estadual ou nacional e em rádios locais, mantendo os editais da chamada pública aberto para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de **20 dias corridos** após as devidas publicações, bem como a inserção dos arquivos no Portal dos Jurisdicionados do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará-TCM-PA.

Desse modo, tendo em vista o caso concreto, vislumbramos que fora acertadamente o melhor caminho é a APROVAÇÃO da minuta de edital da CHAMADA PÚBLICA nº 7/2023-CH.P.001.

III – Conclusão:

Ex positis, considerando todo o abordado, as aquisições de gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverão ser realizadas pela exceção, nos termos do artigo 37, inciso XXI da CRFB/88, sendo plenamente possível ser realizado por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009, Lei n° Lei nº 13.987/2020, bem como na RESOLUÇÃO FNDE Nº 2/2020 e também na RESOLUÇÃO FNDE N° 06, DE 08 DE MAIO DE 2020.

Portanto, tem-se como conclusão ao presente parecer que o mais indicado, pela análise jurídica realizada, é que do processo administrativo CHAMADA PÚBLICA nº 7/2023-CH.P.001, cujo objeto é "*Aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, para compor a alimentação dos alunos da rede pública de ensino do Município de Novo Repartimento/PA*" é pela **APROVAÇÃO** DA MINUTA DE EDITAL e ANEXOS, uma vez que os textos neles contidos, guardam conformidade com as exigências legais preconizadas para o instrumento em espécie, em especial a Lei n° 8.666/93.

Recomenda-se que sejam realizadas as seguintes retificações no Edital:

a) Devida numeração das folhas dos autos do procedimento;

b) Observar a exigência do art.19[2] da Resoluções CD/FNDE Nº 026/2013;

c) Publicação do aviso do edital na forma do parágrafo único do Art.26[3], §1º da Resoluções CD/FNDE Nº 026/2013;

d) Convidar o CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR para participar do processo de aquisição em tela;

e) Ainda, que remeta a esse órgão consultivo minuta do termo do contrato quando surgir a pretensão de contratar.

É o parecer, é como este órgão consultivo penso! (11 laudas)

Novo Repartimento/PA, 26 de janeiro de 2023.

[2] 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.

[3] Art. 26 As EEx. deverão publicar os editais de chamada pública para alimentação escolar em jornal de circulação local e na forma de mural em local público de ampla circulação e divulgar em seu endereço na internet, caso haja. Se necessário, publique-se em jornal de circulação regional, estadual ou nacional, em rádios locais e na Rede Brasil Rural. §1º **Os editais das chamadas públicas deverão permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias.**

EZEQUIAS MENDES MACIEL:88607780182
Assinado de forma digital por EZEQUIAS MENDES MACIEL:88607780182
Dados: 2023.01.26 16:20:25 -03'00'

Ezequias Mendes Maciel
Procurador Geral Adjunto
Portaria nº.: 1.734/2021-GAB/PMNR
OAB/PA 16.567

Submeto a douta apreciação do Procurador Geral para homologação e providências ulteriores:

Geovam Natal Lima Ramos
Procurador Geral
Portaria 1266/2021 – GAB/PMNR
OAB/PA 11.164

GEOVAM NATAL LIMA RAMOS:58664572291
Digitally signed by GEOVAM NATAL LIMA RAMOS:58664572291
Date: 2023.01.26 17:55:05 -03'00'

De acordo. Encaminhe-se ao Setor de Licitação para as providências, 26 de janeiro de 2023.

De acordo. À consideração do Gestor(a). Caso aprovado, publique-se a decisão do presente pronunciamento e o respectivo despacho no Diário Oficial do Município, dando-lhes ampla divulgação no âmbito desta PGM. Encaminhe-se cópia aos interessados, para ciência e providências descritas nas recomendações.