

PARECER Nº 09022024-001 – PROGEM

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 006/2024-PMC

REQUISITANTE: Secretaria Municipal de Educação.

REFERÊNCIA: Chamada Pública – Credenciamento nº M.2024-001-PMC.

OBJETO: Aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e empreendedor familiar rural, para compor o cardápio alimentar dos alunos matriculados nas unidades de ensino da rede pública de Curionópolis (PA), contempladas com o Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, durante o ano letivo de 2024.

EMENTA: ANÁLISE. PARECER JURIDICO. POSSIBILIDADE. CHAMADA PUBLICA. AGRICULTURA FAMILIAR. PNAE. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. MERENDA ESCOLAR.

I – RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo nº 006/2024-PMC que tem por finalidade a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e empreendedor familiar rural, para compor o cardápio alimentar dos alunos matriculados nas unidades de ensino da rede pública de Curionópolis (PA), contempladas com o Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, durante o ano letivo de 2024, mediante Chamada Pública – Credenciamento nº M.2024-001-PMC, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

O procedimento foi instruído com os seguintes documentos: Memorando nº 001/2024-NT (solicitação de demanda para aquisição de bens comuns); Documento de Formalização da Demanda - DFD; Solicitação de despesa consignando os itens e quantitativos a serem contratados; Lei Municipal nº 1.183/21; Portaria de nomeação da Secretária Municipal de Educação; Memorando nº 009/2024-SEMED (deliberações para prosseguimento de procedimento administrativo); Portaria nº 002, de 29 de Janeiro de 2024 – que designou servidores municipais para compor equipe de planejamento das contratações nos termos da Lei nº 14.133/2021; Ofício nº 001/2024-PLAN (solicitação de pesquisa de preços); Ofício nº 005/2024 (encaminhamento de pesquisa de preço para subsidiar procedimento administrativo- acompanhado de pesquisas, mapa de cotação de preços e resumos de cotação de preços); Estudo Técnico Preliminar – ETP; Matriz de Riscos; Ofício nº 002/2024 –PLAN (pedido de dotação orçamentária e manifestação de recursos

orçamentários); Despacho apontando a existência de crédito orçamentário; Saldo das dotações; Memorando nº 003/2024-PLAN (devolução dos autos à Secretária de Educação); Declaração de Adequação Orçamentária; Termo de Referência; Autuação; Portaria nº 001 de 29 de Janeiro de 2024; Minuta do Edital de Chamamento Público, Credenciamento nº M.2024-001-PMC e Minuta do Contrato e Despacho de encaminhamento dos autos à PROGEM.

É o relatório. Passo ao parecer.

II – PARECER

II.1) Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, § 1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

II.2) Da chamada pública em casos de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para alimentação escolar

A Constituição da República impõe ao Poder Público o dever de observar o princípio instrumental da licitação, cuja finalidade - em termos simplórios - é propiciar a contratação mais vantajosa à Administração.

Art. 37, 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.

Todavia, a legislação específica, qual seja, Lei Federal nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, excepcionou alguns casos, permitindo que o agente público realize a contratação, sem a necessidade de prévio procedimento licitatório, como na hipótese de Chamada Pública para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e/ou empreendedores familiares rurais ou suas organizações, senão vejamos o art. 14, §1º *in verbis*:

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.

Após regulamentação da Lei nº 11.947/2009, o Conselho Deliberativo Nacional de Desenvolvimento da Educação – CD/FNDE, editou a Resolução nº 26/2013, que normatiza a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE, no seguinte sentido:

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.

Desta forma, resta claro que a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 vinculou a faculdade pela dispensa do procedimento licitatório em relação às aquisições realizadas junto à Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares, asseverando para este fim o procedimento administrativo denominado CHAMADA PÚBLICA, vindo logo adiante, o próprio § 2º do artigo 20 da Resolução nº 26/2013 a definir a Chamada Pública como “o procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações”.

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.

Compulsando os autos, verifica-se pelo Estudo Técnico Preliminar, que a Secretaria Municipal de Educação, optou pela realização do procedimento auxiliar Credenciamento para o chamamento público em análise.

Em que pese o § 1º, do at. 14 da Lei Federal nº 11.947/2009 apontar a possibilidade de “dispensa” do procedimento licitatório para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e/ou empreendedores familiares rurais ou suas organizações, não vislumbramos prejuízos na adoção do procedimento auxiliar de credenciamento, visto que, conforme se depreende pelo ETP colacionado aos autos, há maior vantajosidade para a administração na adoção do credenciamento, considerando que todos os interessados que conseguirem comprovar sua qualificação/habilitação serão contratados para o fornecimento.

II.3) Da fase preparatória da contratação

A Lei nº 14.133/2021, estabelece no art. 18 que a fase preparatória do processo licitatório será caracterizada pelo planejamento, devendo compatibilizar-se com o plano de contratações anuais, sempre que elaborado, com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações

técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Analisando os documentos que compõem a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto, das justificativas para a sua contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, a Portaria de designação do Agente de Contratação/pregoeiro e da equipe de apoio, a minuta do Edital e minuta do contrato. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

II.3.1) Estudo Técnico Preliminar - ETP

No presente caso, as servidoras da área técnica e requisitante elaboraram o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

II.3.2) Análise de Riscos

No presente caso, foi juntado aos autos o Mapa de Riscos, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021.

II.3.3) Orçamento estimado e pesquisa de preços

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância dos parâmetros previstos no § 1º do art. 23, da Lei nº 14.133/2021, materializada em documento que busca observar as exigências do Decreto Municipal nº 136, de 10 de janeiro de 2024.

II.3.4) Termo de Referência -TR

O termo de referência foi juntado aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

II.3.5) Adequação orçamentária

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal.

Verifica-se dos autos, que os recursos necessários para custear a aquisição dos gêneros alimentícios são originários do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar e estão alocados no orçamento sob as rubricas 12.306.0003.2019 – Manutenção do PNAE; Elemento de Despesa 3.3.90.30.00 – Material de Consumo; Subelemento da Despesa 3.3.90.30.07 – Gênero Alimentícios.

II.3.6) Das exigências específicas

A aquisição de gêneros alimentícios dentro do PNAE visa, além da qualidade da alimentação escolar, incentivar a agricultura familiar. Por isso, os fornecedores serão exclusivamente Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais (art. 24, caput, da Resolução nº 26/2013).

Na habilitação dos proponentes, serão exigidos apenas os documentos constantes do artigo 27 da Resolução nº 26/2013, conforme se trate de fornecedor individual, grupo formal ou informal. *In verbis*:

Art. 27 Para a habilitação dos projetos de venda exigir-se á: (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

§1º Dos Fornecedores Individuais, detentores de DAP Física, não organizados em grupo: (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

I - a prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física - CPF; (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

II - o extrato da DAP Física do agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias; (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

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); (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

IV - a prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso; e (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

V - a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são oriundos de produção própria, relacionada no projeto de venda. (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

§2º Dos Grupos Informais de agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupo: (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

I - a prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física - CPF; (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

II - o extrato da DAP Física de cada agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias; (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

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; (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

IV - a prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso; e (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

V - a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos agricultores familiares relacionados no projeto de venda. (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

§3º Dos Grupos Formais, detentores de DAP Jurídica: (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

I - a prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ; (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

II - o extrato da DAP Jurídica para associações e cooperativas, emitido nos últimos 60 dias; (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

III - a prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS; (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

IV - as cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente; (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

V - o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar, assinado pelo seu representante legal; (Acrescentado pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

VI - a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados/cooperados; e (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

VII - a declaração do seu representante legal de responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda de seus

cooperados/associados; e (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

VIII - a prova de atendimento de requisitos previstos em lei específica, quando for o caso. (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

§4º Na ausência ou desconformidade de qualquer desses documentos, fica facultado à EEx. a abertura de prazo para a regularização da documentação. (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

Por fim, deve ser registrado o limite individual de contratação, conforme art. 39 da Resolução nº 06/2020, alterada pela Resolução nº 21/2021, abaixo:

Art. 39 O limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deve respeitar o valor máximo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) por DAP Familiar/ano/entidade executora, e deve obedecer às seguintes regras:

I – para a comercialização com fornecedores individuais e grupos informais, os contratos individuais firmados devem respeitar o valor máximo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), por DAP Familiar/ano/EEx;

II – para a comercialização com grupos formais o montante máximo a ser contratado deve ser o resultado do número de agricultores familiares, munidos de DAP Familiar, inscritos na DAP Jurídica multiplicado pelo limite individual de comercialização, utilizando a seguinte fórmula:

$VMC = NAF \times R\$ 40.000,00$ (sendo: VMC: valor máximo a ser contratado. NAF: nº de agricultores familiares (DAPs familiares) inscritos na DAP jurídica).

II.3.7) Das minutas de edital e contrato

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie em consonância com o art. 25 da Lei nº 14.133/21, vez que descreve especificamente a forma de abertura do procedimento; o objeto; o valor e a fonte do recurso; a participação do credenciamento; o regulamento operacional do credenciamento; o recebimento dos documentos e das propostas; os documentos apresentados para participação do credenciamento e as condições de participação; os critérios de seleção dos beneficiários; as amostras dos produtos; as consultas e regras de impugnações; os recursos administrativos; a contratação; as penalidades; as disposições gerais e eleição do foro.

A minuta de termo de contrato foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, em consonância com o art. 92 da Lei nº 14.133/21, elenca o objeto; a vigência contratual; as declarações; a execução e prestação de contas; a entrega; o valor do contrato, condições de fornecimento e recebimento; as despesas com a execução; a dotação orçamentária; as condições de pagamento; as condições gerais para o contratante; a guarda de documentos pelo fornecedor e pelo contratante; a responsabilidade sobre danos; as condições gerais; as multas; a fiscalização; a vinculação a

legislação; a prorrogação; a comunicação entre as partes; as regras de rescisão; a vigência contratual; as regras para alterações contratuais e a eleição do foro.

II.4) PUBLICIDADE DO EDITAL E DO TERMO DO CONTRATO

Destacamos ainda a obrigatoriedade da divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital da Chamada Pública e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital em Diário Oficial, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Neste ponto, cumpre esclarecer que a Lei nº 14.133/2021 instituiu o Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP. Trata-se de um *site* que reúne informações sobre todas as licitações e contratos administrativos regidos pela nova lei de licitações, inclusos União, Estados e Municípios, e que também poderá ser utilizado como plataforma para realização das licitações e dispensas eletrônicas.

Vale frisar que os municípios com até 20.000 (vinte mil habitantes) terão o prazo de 6 (seis) anos, contados da publicação da Lei 14.133/2021 para realizar as divulgações dos processos licitatórios e contratos administrativos no Portal Nacional de Compras Públicas, conforme regra de transição estabelecida no art. 176 da supramencionada Lei Federal.

Enquanto não adotarem o Portal Nacional de Compras Públicas, **os municípios de até 20.000 (vinte mil habitantes) deverão publicar no diário oficial e divulgar no sítio eletrônico oficial, os atos praticados com fundamento na Lei 14.133/2021**, admitida a publicação na forma de extrato nos termos do art. 176, parágrafo único, inciso I da Lei 14.133/2021.

Considerando que o Município de Curionópolis possui aproximadamente 19.950 (dezenove mil, novecentos e cinquenta) habitantes, conforme divulgação do último senso¹, **deverá publicar as informações inerentes ao presente procedimento no diário oficial.**

Destacamos também que, após a homologação do processo, é obrigatória a disponibilização dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

¹ <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>



III) CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do Processo Administrativo, Chamada Pública – Credenciamento nº M-2024-001-PMC, para Aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar e empreendedor familiar rural, para compor o cardápio alimentar dos alunos matriculados nas unidades de ensino da rede pública de Curionópolis (PA), contempladas com o Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE, durante o ano letivo de 2024, desde que cumpridas as recomendações apontadas no item II.4 quanto a publicação das informações inerentes ao presente procedimento.

Curionópolis/PA, 09 de fevereiro de 2024.

Amanda Cristina Ferreira Martins
Procurador Geral do Município
Portaria nº 025/2021