

CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

CHAMADA PÚBLICA Nº 02/2021 - SEMED
PROCESSO ADMINITRATIVO Nº 030821 - 001

#### PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIA DE DIREITO PÚBLICO. MANIFESTAÇÃO JURÍDICA. CHAMAMENTO PÚBLICO. AQUISIÇÃO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, ORIUNDO DA AGRICULTURA FAMILIAR, PARA OS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO (CRECHE, PRÉ ESCOLA, ENSINO FUNDAMENTAL, MÉDIO, EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO) PELO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

Assunto: Parecer Conclusivo.

Origem: Departamento de Alimentação Escolar - DAE da Secretaria Municipal de

Educação do Município de Vigia de Nazaré - Pará - SEMED.

Objetivo: AQUISIÇÃO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR, ORIUNDO DA AGRICULTURA FAMILIAR, PARA OS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO (CRECHE, PRÉ ESCOLA, ENSINO FUNDAMENTAL, MÉDIO, EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS E ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO).



CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

#### I - RELATÓRIO

Trata o presente processo de procedimento licitatório, instaurado na modalidade Chamada Pública nº 002/2021 - PMVN-SEMED, tendo como objeto a aquisição de alimentação escolar, oriundo da agricultura familiar, para os alunos da rede municipal de ensino (creche, pré escola, ensino fundamental, médio, educação de jovens e adultos e atendimento educacional especializado), a fim de atender e suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Educação do Município de Vigia de Nazaré/PA.

Vieram os presentes autos de processo de licitação instruídos com todos os documentos administrativos necessários, ressaltando-se a presença dos principais documentos, quais sejam: requerimento da Secretária de Educação, encaminhamento do Secretário de Administração ao setor de compras responsável, dotação orçamentária, termo de referência e autuação do presente processo, bem como devida minuta para análise.

Pelo que aflora dos termos do procedimento administrativo inicial do processo de licitação, tem-se que o referido processo licitatório decorreu com regularidade, clareza e legitimidade nos termos da Lei nº 8.666/93 e suas alterações, conforme a seguir.

#### II - <u>DA ANÁLISE</u>

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,



CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesas, 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).

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.

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 aquisição do produto;
- b) presença de pressupostos legais para contratação, dentre eles, disponibilidade de recursos orçamentários;
- c) autorização de licitação pela Ordenadora;
- d) prática de atos prévios indispensáveis à licitação (cotação de preços e justificativa para contratação);
- e) definição clara do objeto (termo de referência);



CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

- f) solicitação de abertura do certame e definição da modalidade licitatória; e
- g) minuta do ato convocatório e contrato.

No que se refere especialmente à Minuta do Edital referente ao Procedimento de Chamada Pública em comento, depreende-se que a mesma está apta a produzir seus efeitos normativos, atendendo aos parâmetros jurídicos legais, especialmente a Lei Federal a Lei 8.666/93.

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 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



CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

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.

Neste contexto, observa-se que a Lei nº 8.666/93, em seus artigos 17, 24 e 25, preveem os casos e hipóteses em que os processos licitatórios poderão ser, respectivamente: dispensados, dispensáveis ou inexigíveis.

Importante salientar que, mesmo existindo hipóteses que dispensam ou não exijam o processo licitatório, isso não desobriga a Administração Pública de observar procedimentos pertinentes a essas formas de licitar. Ou seja, mesmo para as hipóteses de licitações dispensadas ou inexigíveis a Lei trás formalidades indispensáveis e que devem ser, prontamente, atendidas pelos órgãos/entidades públicas licitantes, sob pena de incursão em crime.

## III - <u>DA AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DA</u> <u>DISPENSA DE LICITAÇÃO</u>

Como é conhecido, os bens e serviços de interesse da Administração devem ser por ela adquiridos ou contratados por meio de licitação, ressalvadas situações específicas previstas na legislação, observado o disposto no inciso XXI do artigo 37 da Constituição e especialmente na Lei nº 8.666/1993.



CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

Nessa lei, que dispõe sobre as normas de licitações e contratos da Administração Pública, foram previstas diversas hipóteses de contratação direta, classificadas em dispensa ou inexigibilidade de licitação, dispostas nos seus artigos 17, 24 e 25, sem prejuízo de outras hipóteses estabelecidas em outras leis, como a do artigo 14 da Lei nº 11.947/2009.

Os processos licitatórios e os de contratação direta têm, pois, natureza instrumental e se destinam a viabilizar o provimento de alguma necessidade da Administração, cuja concretização dos seus fins institucionais é capaz de proporcionar a satisfação do interesse público.

No caso da Secretária de Educação do Município de Vigia de Nazaré, concebida sua missão institucional de promover o direito social de educação preconizado na Constituição nos artigos 6° e 205, o atendimento dos educandos em todas as etapas da educação básica em relação a necessidades assistenciais específicas, na forma prevista no inciso VII do artigo 208 da Constituição. Confiram-se os dispositivos constitucionais:

Art. 6° São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.



CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: (...)

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, <u>alimentação</u> e assistência à saúde. (destaquei)

Destarte, a Secretária de Educação do município de Vigia de Nazaré está vinculado ao dever constitucional de proporcionar a alimentação dos seus alunos, havendo de promover as contratações necessárias para esse fim.

A alimentação escolar foi disciplinada na Lei nº 11.947/2009, por meio da qual foi instituído o PNAE, ficando sob a responsabilidade do FNDE os repasses dos recursos federais consignados em orçamento para execução do programa. Confiram-se os seguintes dispositivos dessa lei:

Art. 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo.

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

I - O emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu



CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica:

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

 III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social.



CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

Art. 3º A alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado e será promovida e incentivada com vistas no atendimento das diretrizes estabelecidas nesta Lei.

Art. 4º O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Art. 5° Os recursos financeiros consignados no orçamento da União para execução do PNAE serão repassados em parcelas aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às escolas federais pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, em conformidade com o disposto no art. 208 da Constituição Federal e observadas as disposições desta Lei.

§ 1º A transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica.

§ 2º Os recursos financeiros de que trata o § 1º deverão ser incluídos nos orçamentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios atendidos e serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.



CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

Nessa mesma lei ficou estabelecido que dos recursos repassados pelo FNDE para a execução do PNAE, no mínimo 30% devem ser destinados à aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural e suas organizações, podendo ser dispensada a licitação. Nesse sentido, confirase o disposto no artigo 14 da Lei nº 11.947/2009, *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.

O Conselho Deliberativo do FNDE - CD/FNDE, regulamentando a Lei nº 11.947/2009, editou a Resolução nº 26/2013, de 17 de junho de 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.



CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

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.

\$1° Quando a EEx. optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, \$1° da Lei n° 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública.

\$2° 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 CD/FNDE n° 26/2013 vinculou a faculdade de dispensa do procedimento licitatório às aquisições realizadas junto à Agricultura Familiar e/ou a Empreendedores Familiares Rurais



CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

ou suas organizações, estabelecendo para este fim oprocedimento administrativo denominado chamada pública.

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."

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 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.



CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

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.

Portanto, impõe-se reconhecer a obrigação do Município de Vigia de Nazaré em promover a alimentação de seus alunos e a possibilidade de aquisição de alimentos da agricultura familiar por meio de chamada pública, dispensando-se a licitação.

#### IV - DA AMPLA PESQUISA DE MERCADO E DO VALOR DE REFERÊNCIA.

A estimativa de preços é um dos requisitos fundamentais para que a Administração Pública possa efetivar a contratação de forma econômica, sendo, inclusive, obrigatória a juntada da pesquisa de preços ao processo administrativo e informado no ato convocatório divulgado. A abrangência da modalidade escolhida define, em princípio, a praça ou o mercado a ser pesquisado, que poderá ser de abrangência regional, municipal e estadual.

A pesquisa pode ser realizada com base em preços fixados por órgão oficial competente, com informações constantes no sistema de preços, ou ainda a partir dos preços para o mesmo objeto vigentes em outros órgãos, desde que em condições semelhantes.

O preço estimado é um parâmetro de que dispõe a Administração Pública para julgar licitações e efetivar contratações, desde que reflita o preço de mercado. Acerca dessa questão já decidiu o Tribunal de Contas da União:



CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

"[...]

1.7.2. faça o orçamento do objeto a ser licitado com base em "cesta de preços aceitáveis" oriunda, por exemplo, de pesquisas junto a cotação específica com fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado, à luz do art. 6°, inc. IX, alínea "f", da Lei n° 8.666/93(nessa linha, itens 32 a 39 do voto do Acórdão n° 2.170/2007-P);

AC-0819 16/09-P Sessão: 29/04/09 Grupo: 0 Classe: 0
Relator: Ministro WALTON ALENCAR RODRIGUES Fiscalização - Acompanhamento"

Em recente decisão, no processo 202104388-00, referente a este Município, o conselheiro Lúcio Dutra Vale, deferiu cautelar monocrática de ofício, suspendendo o procedimento administrativo nº 9/2021-012-SRP-PP-PMVN (Contratação de empresa especializada para futura e eventual aquisição de equipamentos de refrigeração para atender Secretarias e Fundos municipais de Vigia de Nazaré), onde corroborou integralmente com o relatório técnico da 6°CONTROLADORIA:

"Recomenda-se que sejam atendidas, no que for pertinente, as diretrizes estabelecidas na IN nº 73/2020, vez que é necessária a observância dos preços registrados em fontes



CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

confiáveis, tal qual o Painel de Preços, além de buscar informes em contratações similares efetivadas por outros entes públicos.

"Licitação. Orçamento estimativo. Fontes de Pesquisa. Na elaboração do orçamento estimativo da licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas fontes diversificadas de pesquisa de preços. Devem ser priorizadas consultas ao Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ter tida como prática subsidiária (Acórdão 1445/2015 Plenário)."

"Em relação a este outro elemento melindroso do Termo do Referência, não encontramos na lei de licitações tratamento específico disciplinando sua feitura. Fato é que, já está consagrada a orientação de se ampliar e diversificar as fontes das informações coletadas, procedimento denominado vulgarmente de cesta de preços aceitáveis (Acórdão nº 265/2012 do TCU)."

Verifica-se, ainda, que o fato de a contratação permitir a participação de microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedor individual, permite o entendimento de que, para ser mais isonômica e revestida de equidade, a



#### PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ PROCURADORIA GERAL

CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

composição da estimativa deveria ser feita conforme tal peculiaridade."

Desta feita, entendemos que a pesquisa realizada no presente processo, foi ampla, de acordo com o entendimento jurisprudencial, pelo que entendemos que fora, devidamente, atendida.

#### V - CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria Municipal de Vigia de Nazaré/PA, opina no sentido da <u>procedência</u> do presente processo administrativo de licitação, mediante dispensa de licitação por meio do <u>CHAMAMENTO PÚBLICO</u>, para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Ressalta-se que a presente manifestação se limitou exclusivamente aos aspectos jurídicos da matéria proposta e de regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, financeiros ou que exijam exercício da discricionariedade administrativa ou de interpretação de conceitos jurídicos indeterminados dos órgãos competentes.

Por fim, o caráter meramente opinativo deste parecer, face ser ato de administração consultiva, podendo a Excelentíssima Senhora Secretária de Educação e o Excelentíssimo Prefeito, entender de forma diversa para melhor atender o interesse público e as necessidades deste Poder Executivo.

À superior consideração da Excelentíssima senhora Procuradora Geral do Município de Vigia de Nazaré/PA para ratificação e posterior publicação na forma prevista na Lei Orgânica do Município, observado os prazos legais.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.



CNPJ: 05.351.606/0001-95 Rua de Nazaré, s/nº - CEP: 68.780-000

Vigia de Nazaré/PA, 18 de outubro de 2021.

Fernando Tobias Santos Gonçalves

Assessor Jurídico

OAB/PA no 11.482

Contrato nº 030221/004