



PARECER JURÍDICO N°. 040/2022/PJ/PMNP

Processo Administrativo nº 002/2022-PMNP

Processo Licitatório nº. 0703001/2022

Modalidade: Chamada Pública nº 001/2022

Requerente: Departamento de Licitações

Assunto: Análise dos Procedimentos Administrativos, referentes à Chamada Pública nº 001/2022.

Objeto: Aquisição parcelada de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, em atendimento ao Programa nacional de alimentação escolar - PNAE/FNDE, 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 001/2022.

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 no Município de Novo Progresso.

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;
- 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;



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



- 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 2022;
- 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;
- Termos de referência para chamada pública para análise e demais documentos.

DA ANÁLISE LEGAL

O Parágrafo Único do art. 38, da Lei nº 8.666/93 determina *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)

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.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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):

“O parágrafo único determina a obrigatoriedade da prévia análise pela assessoria jurídica das minutas de editais e de contratos (ou instrumentos similares)”.

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;
- g) minuta do ato convocatório e contrato.

No que se refere especialmente ao termo de referência basilar para as 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.

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:





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



(...)

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.

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)**

Ressalto, entretanto, que as aquisições governamentais também podem ser realizadas sob o regramento especificado pela Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão).

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, ou seja, estatuiu outra hipótese além daquelas previstas na Lei nº 8.666/93, *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 e comunidades quilombolas.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



§ 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.

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/ou pelo Empreendedor Familiar Rural.

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 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





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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. 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 notas fiscais 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)





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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.

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





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.”

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 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





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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.

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





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



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 001/2022, 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.

Novo Progresso/PA, 16 de março de 2022.

Edson da Cruz da Silva
Assessor Jurídico
OAB/PA nº 14.271
Portaria nº. 012/2021 – GPMNP

