



MUNICÍPIO DE JUÍNA
PODER EXECUTIVO
ESTADO DE MATO GROSSO



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 083/2018;
CHAMAMENTO PÚBLICO;
CADASTRAMENTO DE GRUPOS FORMAIS E INFORMAIS;
AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR;
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA: REQUISITANTE;
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS: SOLICITANTE;
ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL: INTERESSADA;
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO: ASSUNTO.

Vistos etc...

Cuida-se de consulta com solicitação de parecer jurídico oriundo do Secretário Municipal de Administração e Finanças do Município de Juína-MT, MARCELO ANTONIO ALVES GARCIA, no sentido da possibilidade de ser considerado inexigível o procedimento licitatório para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para alimentação escolar para Rede Municipal de Ensino, em atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, processando-se a aquisição pela forma do Chamamento Público, para fins de Cadastramento de Grupos Formais e Informais de Agricultores, que se dedicam a produção de gêneros alimentícios em regime de agricultura Familiar, conforme solicitado pela Diretora de Compras a Nível de Educação, AMANDA GARDIM MALACHIAS, mediante o Comunicado 086/2018, datado de 12 de março de 2018, e justificado pela servidora, ROSÂNGELA LEIDENTZ, do Departamento de Compras da Municipalidade, mediante o C. I. n.º 051/2018 – Coord. Compras, datado de 18 de abril de 2018, que seguem encartados aos autos.

Inicialmente, como informado pelo Departamento de Compras da Municipalidade, a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para alimentação escolar da Rede Municipal de Ensino, em atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, em cumprimento da Resolução/CD/FNDE n.º 38/2009, faz-se necessário, considerando que o calendário letivo do exercício de 2018 já se iniciou.





MUNICÍPIO DE JUÍNA

PODER EXECUTIVO

ESTADO DE MATO GROSSO



Com isso, analisando o presente procedimento de Chamamento Público, pela forma de Inexigibilidade de Licitação, constato que constam dos autos os seguintes documentos:

- a) Relação dos gêneros alimentícios a serem adquiridos;
- b) Solicitação/Requisição da Secretaria Municipal de Educação e Cultura;
- c) Cotações/Balizamento de preços;
- d) Solicitação de informações de Disponibilidade Orçamentária;
- e) Dotação Orçamentária;
- f) Autorização do Chefe do Poder Executivo para abertura do processo de aquisição;
- g) Portaria n.º 077/2017, designando servidores para integrar a Comissão Permanente de Licitação;
- h) Minuta do Edital do Chamamento Público e do Contrato; e,
- i) Solicitação de parecer jurídico acerca das Minutas do Edital e do Contrato.

Desta feita, observando o que determina o Parágrafo Único, do art. 38, da Lei Federal n.º 8.666/93, verificamos a seguinte redação *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 n.º 8.883 de 08/06/94).

Portanto, 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 Geral do Município.

Para corroborar o que diz o Parágrafo Único, do art. 38, da Lei Federal n.º 8.666/93, urge trazer à baila o entendimento de JUSTEN FILHO (2014, p. 548)¹, que assim se expressou: “*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 Federal n.º 8.666/93, quais sejam:

- a) verificação da necessidade da contratação da aquisição;
- b) presença de pressupostos legais para contratação, dentre eles, disponibilidade de recursos orçamentários;

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



MUNICÍPIO DE JUÍNA

PODER EXECUTIVO

ESTADO DE MATO GROSSO



- 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.

De outra parte, é cediço 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 técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No sentido de regulamentar o aludido dispositivo constitucional foi editada a Lei Federal n.º 8.666/93, que assim estatui em seu artigo 2º:

Art. 2.º 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.

Cabe evidenciar, ainda, que as aquisições governamentais também podem ser realizadas sob o regramento especificado pela Lei Federal n.º 10.520/2002 (Lei do Pregão).

Neste contexto, observa-se que a Lei Federal n.º 8.666/93, em seus artigos 17, 24 e 25, prevê os casos e hipóteses em que os processos licitatórios poderão ser, respectivamente: dispensados, dispensáveis ou inexigíveis. Inobstante, é importante salientar que, mesmo existindo hipóteses que dispensam ou exigem 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.





MUNICÍPIO DE JUÍNA

PODER EXECUTIVO

ESTADO DE MATO GROSSO



Noutra senda, constata-se que a Lei Federal n.º 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, em seu art. 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 nos incisos do art. 24, da Lei das Licitações Pública, *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.

§ 1.º 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.

(SUBLINHADO NOSSO).

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; E,
- b) as aquisições junto à Agricultura Familiar e/ou ao Empreendedor Familiar Rural poderão ser realizadas por meio de licitação dispensável.

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. Neste sentido, é importante registrar que o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – CD/FNDE, regulamentando a Lei Federal n.º 11.947/2009, mais recentemente editou a Resolução n.º 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.



MUNICÍPIO DE JUÍNA

PODER EXECUTIVO

ESTADO DE MATO GROSSO



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 n.º 8.666/1993 ou da Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei n.º 11.947/2009.

§ 1.º Quando a EEx. optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, § 1.º da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública.

§ 2.º 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.

(SUBLINHADO NOSSO).

Desta forma, constata-se que a Resolução CD/FNDE n.º 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.

Neste rastro, o próprio § 2.º, do art. 20, da Resolução CD/FNDE n.º 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.”

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.





MUNICÍPIO DE JUÍNA

PODER EXECUTIVO

ESTADO DE MATO GROSSO



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 da 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.

Em conclusão, como dito, 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."

Ademais, é oportuno evidenciar que a Resolução CD/FNDE n.º 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:

- 1.º ORÇAMENTO: levantamento dos recursos orçamentários disponíveis;
- 2.º ARTICULAÇÃO ENTRE OS ATORES SOCIAIS: mapeamento dos produtos da agricultura familiar;
- 3.º 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.);
- 4.º 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;
- 5.º CHAMADA PÚBLICA;
- 6.º 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;
- 7.º RECEBIMENTO E SELEÇÃO DOS PROJETOS DE VENDA: apresentação dos documentos exigidos para a habilitação do produtor fornecedor;
- 8.º AMOSTRA PARA CONTROLE DE QUALIDADE;
- 9.º CONTRATO DE COMPRA; e,
- 10.º ENTREGA DOS PRODUTOS, TERMO DE RECEBIMENTO E PAGAMENTO DOS AGRICULTORES.



MUNICÍPIO DE JUÍNA

PODER EXECUTIVO

ESTADO DE MATO GROSSO



No que se refere especialmente à Minuta do Edital, juntada em anexo as fls. dos autos, constato que contém no preâmbulo o número de ordem em série anual do procedimento, o nome do órgão interessado, a modalidade, o regime de execução e o tipo ou forma da licitação, dispensa ou inexigibilidade, assim como menção de que será regido pelo edital e pela Lei das Licitações ou Pregão, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, e início da abertura dos envelopes, assim como a indicação de todas as informações exigidas pelo art. 40, da Lei Federal n.º 8.666/93.

Por fim, examinada a Minuta do Contrato Administrativo, também encartada as fls. dos autos, devidamente rubricadas, verifica-se que estabelece com clareza e precisão as condições para a execução do contrato, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, como prescreve o § 1.º, do art. 54, da Lei das Licitações, bem como estão constantes todas as cláusulas necessárias elencadas nos incisos do art. 55, do mesmo diploma legal acima mencionado, razão pela qual entendo que a Minuta também guarda regularidade com o disposto na Lei Federal n.º 8.666/93, motivo pelo qual a mesma está apta a produzir seus efeitos normativos, atendendo aos parâmetros jurídicos legais, especialmente as disposições da Lei Federal n.º 8.666/93.

EM FACE DO EXPOSTO, OPINO no sentido de que o objeto em questão pode ser adquirido mediante a forma de Inexigibilidade de licitação, por meio do CHAMAMENTO PÚBLICO, desde que seja para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar visando a alimentação escolar da Rede Municipal de Ensino, em atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE; 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. Só assim, o procedimento do Chamamento Público estará apto a produzir seus devidos efeitos.

Outrossim, observa esta Procuradoria Geral do Município, que muito embora de forma expressa o art. 14, § 1.º, da Lei Federal n.º 11.947/2009, refere-se que a aquisição poderá ser realizada “dispensando-se o procedimento licitatório”, o Chamamento Público, nas circunstância normatizadas para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, também pode ser realizado pela forma de inexigibilidade de licitação, uma vez verificada a inviabilidade de competição no caso que nos ocupamos.

Por derradeiro, cumpre salientar que a Procuradoria Geral 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, conforme já deliberou o TCU, no Acórdão n.º 2935/2011 – Plenário – cujo Relator foi o Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, publicado no DOU em





MUNICÍPIO DE JUÍNA
PODER EXECUTIVO
ESTADO DE MATO GROSSO



17/05/2011. Como diz JUSTEN FILHO (2014. p. 689)² “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

É O PARECER QUE SUBMETO, SUB CENSURA, À CONSIDERAÇÃO DO SECRETÁRIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS, DA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA, E, EM ÚLTIMA INSTÂNCIA, DO EXCELENTÍSSIMO SENHOR PREFEITO MUNICIPAL DE JUÍNA, ESTADO DE MATO GROSSO.

Juína-MT, 20 de abril de 2018.


LUIZ FELIPE AVILA PRADO
OAB/MT n.º 7.910-A
Procurador Geral do Município
Portaria Municipal n.º 930/2017
Poder Executivo – Juína-MT

² Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.