



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



**PARECER Nº 002/2025
PROCESSO Nº 021/2024 – SEMED
CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 001/2025**

ASSUNTO: Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CHAMAMENTO PÚBLICO. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE). LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021 E LEI Nº 11.947/2009. ANÁLISE JURÍDICA.

I – RELATÓRIO

Por despacho da Comissão Permanente de Contratações, dando prosseguimento ao trâmite processual, foi encaminhado para análise o presente processo de Chamada Pública com objeto de “aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, destinados aos alunos da rede pública municipal de ensino, em atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE”.

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 53, §1º, da Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si.

Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública.

Os seguintes documentos constam nos autos e são relevantes para a análise jurídica:

- I. Documento de formalização da demanda.
- II. Estudo Técnico Preliminar.
- III. Pesquisa de Preços
- IV. Termo de Referência
- V. Orçamento estimado.
- VI. O Edital de Credenciamento Público e seus anexos obrigatórios.

É a síntese do necessário.

II – DA APRECIÇÃO JURÍDICA

A) 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, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



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. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: **'O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.'**”



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



(Acordão TCU 1492/21)

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências sempre observado princípio da segregação de funções.

Finalmente, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração

B) DO CHAMAMENTO PÚBLICO (CREDENCIAMENTO) PARA A AGRICULTURA FAMILIAR.

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 14.133/2021.

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 74 e 75, 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.

Concebida a missão nacional de promover o direito social de educação preconizado na Constituição nos artigos 6º e 205, observado o disposto nos artigos 6º e 7º da Lei nº 11.892/2008, cabe garantir, dentre outros, 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.

Nesse sentido, 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.

Nessa mesma lei ficou estabelecido que dos recursos repassados pelo FNDE para a execução do PNAE, no mínimo 30% devem ser destinados à



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural e suas organizações, podendo ser dispensada a licitação.

Nesse sentido, confira-se 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 6, de 8 de maio de 2020, do FNDE, revogando a Resolução nº 26/2013, de 17 de junho de 2013, que assim disciplinou a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE:

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 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.

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. 26 A EEx deverá dar publicidade das informações referentes ao processo de aquisição de gêneros alimentícios em órgão de divulgação oficial, em sítio eletrônico oficial do respectivo ente federativo ou em quadro de avisos de amplo acesso público.

A referida Resolução CD/FNDE nº 6/2020 traz uma opção ao Administrador: **contratar mediante dispensa de licitação, precedida de chamada pública, ou através de licitação (pregão eletrônico).**

Ademais, os gêneros alimentícios já adquiridos ou que vierem a ser adquiridos em processos licitatórios ou em chamadas públicas da agricultura familiar poderão ser distribuídos em forma de kits, definidos pela equipe de nutrição local, em atenção ao contido na Resolução CD/FNDE nº 02/2020:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



Art. 2º Os estados, municípios, o Distrito Federal e as escolas federais deverão utilizar os recursos do PNAE exclusivamente para garantir a alimentação dos estudantes da educação básica.

§ 1º Na hipótese prevista no caput, os gêneros alimentícios já adquiridos ou que vierem a ser adquiridos em processos licitatórios ou em chamadas públicas da agricultura familiar poderão ser distribuídos em forma de kits, definidos pela equipe de nutrição local, observando o per capita adequado à faixa etária, de acordo com o período em que o estudante estaria sendo atendido na unidade escolar.

§ 2º O kit deverá seguir as determinações da legislação do PNAE no que se refere à qualidade nutricional e sanitária, respeitando os hábitos alimentares, a cultura local e, preferencialmente, composto por alimentos in natura e minimamente processados, tanto para os gêneros perecíveis como para os não perecíveis.

§ 3º A gestão local poderá negociar com os fornecedores vencedores dos processos licitatórios ou das chamadas públicas da agricultura familiar o adiamento da entrega dos gêneros alimentícios perecíveis para o reinício das aulas

Destaca-se, ainda, que a Resolução CD/FNDE nº 6/2020 estabeleceu os seguintes percentuais de aplicação dos recursos do PNAE:

Art. 21 Da aplicação dos recursos no âmbito do PNAE:

I – no mínimo, 75% devem ser destinados à aquisição de alimentos in natura ou minimamente processados;

II – no máximo, 20% podem ser destinados à aquisição de alimentos processados e de ultraprocessados; III – no máximo, 5% podem ser destinados à aquisição de ingredientes culinários processados. Parágrafo único. Em caráter complementar, recomenda-se que seja de no mínimo 50 (cinquenta) o número de diferentes tipos de alimentos in natura ou minimamente processados adquiridos anualmente pelos municípios

Deve-se avaliar e adequar o objeto às restrições orçamentárias e limites de governança estabelecidos pelas normas que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo referente ao exercício respectivo, bem como as Portarias de limitações das execuções orçamentárias

Desse modo, as despesas deverão correr à conta da Dotação Orçamentária para o exercício correspondente. No caso, **consta nos autos a informação da disponibilidade orçamentária.**

Quanto à metodologia adotada para a estimativa de preços unitários e total da contratação, mais uma vez, a Resolução FNDE nº 6 de 08 de maio de 2020 traz não apenas os requisitos a serem observados, como também o modelo do documento (Anexo V) a ser juntado aos autos processuais com os referidos valores.

Vejamos o que preconiza o artigo 31 da referida Resolução:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



Art. 31 O preço de aquisição dos gêneros alimentícios deve ser determinado pela EEx, com base na realização de pesquisa de preços de mercado (modelo no Anexo V).

§ 1º O preço de aquisição deve ser o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, priorizando a feira do produtor da agricultura familiar, quando houver, acrescido dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.

§ 2º Na impossibilidade de a pesquisa ser realizada em âmbito local, esta deve ser realizada ou complementada em âmbito das regiões geográficas imediatas, intermediárias, estadual ou nacional, nessa ordem, conforme estabelece o IBGE 2017 (Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias)

§ 3º Previamente à abertura das chamadas públicas, poderão ser realizadas audiências públicas abertas à participação de todos os interessados com vistas a coletar subsídios e sanear eventuais dúvidas do processo de aquisição dos gêneros da agricultura familiar

§ 4º Os preços de aquisição definidos pela EEx devem constar na chamada pública, e devem ser os preços pagos ao agricultor familiar, empreendedor familiar rural e/ou suas organizações pela venda do gênero alimentício.

§ 5º Na impossibilidade de realização de pesquisa de preços de produtos agroecológicos ou orgânicos, a EEx pode acrescer aos preços desses produtos em até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, analogamente ao estabelecido no art. 17 da Lei nº 12.512/2011.

§ 6º O(s) projeto(s) de venda a ser(em) contratado(s) deve(m) ser selecionado(s) conforme os critérios estabelecidos pelo art. 35.

§ 7º A relação dos proponentes dos projetos de venda será apresentada em sessão pública e registrada em ata, ao término do prazo de apresentação dos projetos.

De acordo com o da Resolução FNDE/CD n.º 6, de 8 de maio de 2020, deverá haver a publicação dos editais de chamada pública conforme segue:

Art. 32 As EEx deverão publicar os editais de chamada pública (modelo no anexo VI) para aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar 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 Parágrafo único. Os editais das chamadas públicas devem permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias corridos.

Alerto a Administração para a observância do prazo mínimo de 20 (vinte) dias de publicação do edital, conforme previsto no art. 32, parágrafo único, acima transcrito. Ressalta que deve-se fazer constar nos autos a portaria de designação da comissão especial para chamada pública.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10
PROCURADORIA JURÍDICA



Por óbvio, a realização da contratação sob comento pressupõe a instauração de processo administrativo para cada contratação, observado o disposto no art. 72, caput, da Lei nº 14.133/2021 e na Lei nº 9.784/1999.

Deve iniciar com a requisição elaborada pelo agente ou setor competente, conforme referido no Acórdão nº 254/2004 da 2ª Câmara do TCU, com justificativas preliminares acerca da necessidade dos produtos a adquirir pelo mérito e quantitativos.

Além disso, nada obstante a especificidade da contratação, convém que a autoridade administrativa competente autorize motivadamente a dispensa de licitação e a chamada pública, observadas as diretrizes do artigo 72, caput, da Lei nº 14.133/2021.

No tocante ao procedimento específico da chamada pública, a primeira providência a ser adotada é no sentido de aferir a disponibilidade orçamentária específica (FNDE-PNAE), identificando os recursos disponíveis e a reserva mínima de 30%, observado o disposto no artigo 14 da Lei nº 8.213/1991, dentre outros diversos dispositivos legais (v.g. artigos 72, 92, inciso VIII e 107, todos da Lei nº 14.133/2021, artigo 30 do Decreto nº 93.872/1986, entre outros).

Após, impõe-se a realização de um mapeamento dos produtos da agricultura familiar, com discriminação dos produtos locais, quantidade de produção e época de colheita, de modo a identificar a conveniência e a oportunidade das aquisições

III – DA CONCLUSÃO

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 presente processo, com o interesse público devidamente justificado, e baseados nos princípios da necessidade, finalidade e na continuidade do serviço público, bem como nos documentos anexos a este processo de dispensa, esta Procuradoria opina pela POSSIBILIDADE da contratação por chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE, com fulcro no art. 14, §1º da Lei nº 11.947/2009.

É o parecer. SMJ.

São Domingos do Araguaia/PA, 21 de janeiro de 2025.

Aldenor Silva dos Santos Filho
Procurador Municipal
Portaria nº 012/2021 – GP/SDA