



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
DE SANTA CATARINA
GABINETE
RUA 14 DE JULHO, 150 - COQUEIROS CEP: 88075-010

PARECER n. 00167/2022/GAB/PF/IFSC/PGF/AGU

NUP: 23292.026224/2022-22

INTERESSADOS: INSTITUTO DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SANTA CATARINA - IFSC

ASSUNTOS: DEMAIS HIPÓTESES DE DISPENSA

EMENTA: IFSC – CHAMADA PÚBLICA Nº 33/2021 – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL LEI Nº 11.947/2009 E RESOLUÇÃO Nº 26/2013 do FNDE. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA O CAMPUS TUBARÃO DO IFSC – PAA. APROVAÇÃO

I – RELATÓRIO

Vistos, lidos e examinados estes autos, etc.

1. O exame desta Procuradoria Federal em execução junto ao IFSC se dá nos termos do art. 11 c/c artigo 18 da Lei Complementar nº 73/93 - Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União, e do art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/2002, subtraindo-se análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional deste Órgão, que requer análise jurídica da legalidade do processo licitatório, Modalidade Chamada Pública.

2. Ao compulsar o presente expediente, é possível extrair que o feito fora regularmente iniciado, tendo sido protocolizado e registrado.

3. Partindo-se da análise dos princípios reitores da administração elencados no art. 37 da CF pelo princípio da legalidade, primeiramente, faz-se necessário iniciar sua abordagem pela interpretação sistemática que se extrai da leitura conjunta daquele dispositivo voltado especificamente à Administração com o enunciado voltado a toda sociedade e encartado no art. 5º, II da CF. Enquanto este mandamento assegura a todos, indistintamente, a prerrogativa de liberdade de somente se obrigarem a fazer o que determina a lei, aquele outro mandamento restringe de forma específica que o agente público somente pode agir nos limites permitidos pela lei.

4. A interpretação que se extrai desta leitura conjunta é de que enquanto o particular não tem poderes ou prerrogativas, mas pode fazer tudo que a lei não proíbe, o agente público tem poderes ou prerrogativas, mas só pode fazer o que a lei expressamente autoriza. De certa forma, pode-se sintetizar que, em regra, entre particulares, vigora a autonomia da vontade, enquanto que, em sede pública, a administração e o agente público têm vontades delimitadas pela lei e pelo interesse público.

5. Feita esta introdução geral, atentando-se especificamente para a sede pública, releva que o princípio da legalidade, mencionado no art. 37 da CF, exige que os agentes públicos mantenham sua atuação funcional delimitada por

previsão legal.

6. O processo em epígrafe tem como objeto a **aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor rural destinado ao atendimento do Programa de Segurança Alimentar do Estudante – PSAE IFSC, para o semestre letivo 2022/2 do Câmpus Tubarão do IFSC.**

7. É relatório, em breve resumo.

OPINO.

II – FUNDAMENTAÇÃO

8. Como cediço, os bens e serviços de interesse da Administração devem ser por ela adquiridos ou contratados por meio de processo licitatório, 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.

9. Nessa lei, que dispõe sobre as normas de licitações e contratos da Administração Pública, foram previstas as modalidades de contratação direta, classificadas em dispensa ou inexigibilidade de licitação, dispostas nos seus artigos 17, 24 e 25, sem prejuízo de outras estabelecidas em outras leis.

10. Pois bem, no artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 foi estabelecida uma nova possibilidade de dispensa de licitação para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural e suas organizações, de no mínimo 30% do total de recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE no âmbito do PNAE. Confira-se:

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.

11. O Conselho Deliberativo do FNDE – CD/FNDE, regulamentando a Lei nº 11.947/2009, ditou 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.

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 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.

12. Essa solução é compatível com a empregada nas aquisições de gêneros alimentícios do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA de que trata o artigo 19 da Lei nº 10.906/2003, observadas as disposições do artigo 17 da Lei nº 11.947/2009 e do Decreto nº 8.473/2015.

13. Assim, entendo que a iniciativa do IFSC e o procedimento escolhido possuem amparo legal, sendo condizentes com o papel institucional de natureza educacional, observados os dispostos nos artigos 6º, 205 e 206 da Constituição, nos artigos 6º e 7º da Lei nº 11.892/2008 e na Lei nº 9.394/1996.

14. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) faz parte do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), que tem como uma de suas diretrizes a promoção da intersetorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não governamentais, e como objetivo primordial garantir o direito humano à alimentação adequada e saudável.

15. O procedimento a ser observado consta na Resolução mencionada, bem como no Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, disponibilizado no link <http://www.fn-de.gov.br/programas/pnae/pnae-area-para-gestores/pnae-manuais-cartilhas>, sendo dispostos dez passos, a saber:

- a) **ORÇAMENTO:** levantamento dos recursos orçamentários disponíveis relativos ao PNAE;
- b) **ARTICULAÇÃO ENTRE OS ATORES SOCIAIS:** mapeamento dos produtos da agricultura familiar, com discriminação dos produtos locais, quantidade de produção e época de colheita;
- c) **CARDÁPIO:** elaboração dos cardápios da alimentação escolar por nutricionista, incluindo alimentos regionais, com respeito às referências nutricionais e aos hábitos alimentares locais, e conforme a safra.);
- d) **PESQUISA DE PREÇO:** os preços dos produtos a serem adquiridos da agricultura familiar deverão ser compatíveis com os de mercado, a ser aferido por meio de pesquisas, devendo ser estabelecidos pela entidade executora e publicados no edital da chamada pública;
- e) **CHAMADA PÚBLICA:** elaboração de edital com as informações suficientes para que os fornecedores formulem corretamente os projetos de venda, como tipos de produtos, quantidades, cronograma de entregas (diárias, semanal, período de fornecimento etc.) e locais de entrega.
- f) **ELABORAÇÃO DO PROJETO DE VENDA:** consiste em documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares em vender sua produção para a alimentação escolar (propostas);
- g) **RECEBIMENTO E SELEÇÃO DOS PROJETOS DE VENDA:** apresentação dos documentos exigidos para a habilitação e seleção dos fornecedores;
- h) **AMOSTRA PARA CONTROLE DE QUALIDADE:** podem ser exigidas amostras do fornecedor classificado em primeiro lugar, e assim sucessivamente até a classificação necessária à contratação, servindo para a avaliação e seleção do produto a ser adquirido, imediatamente após a fase de seleção do processo de venda;
- i) **CONTRATO DE COMPRA:** os projetos de venda selecionados resultarão na celebração de contratos, formalizando legalmente o compromisso;
- j) **ENTREGA DOS PRODUTOS, TERMO DE RECEBIMENTO e PAGAMENTO DOS AGRICULTORES:** cuida-se da fase de execução do contrato, com o fornecimento, confirmação do atendimento das condições estabelecidas e pagamento do preço ajustado.

16. Contudo, não obstante o valioso trabalho de levantamento dos produtos e a elaboração dos cardápios a serem executados, considero que não houve uma justificativa específica das quantidades a serem adquiridas (com base em aquisições anteriores, número de alunos, turnos, quantidade de refeições etc.).

17. No item 5.3 do Projeto Básico (fl. 31) a Autarquia menciona:

5.3. Os quantitativos por entrega (“Frações por Entrega”) são meras previsões, de acordo com o histórico de consumo do Câmpus. Portanto, essas quantidades poderão ser alteradas, conforme necessidades, desde que não causem ônus, não previstos nesta chamada pública aos fornecedores.

18. Um dos pressupostos básicos de administração é o Planejamento, que deve ser a raiz de toda prática gerencial. Na Administração Pública o gestor deve pensar antes – prever ações e repercussões, atentando-se para os seguintes tópicos: escolha do objeto – o mais indicado para a necessidade; compatibilização do tempo *versus* objeto; adequação ao certame dentre os enquadramentos legais. Em suma, como operacionalizar a compra; o que fazer primeiro; a quem requisitar; quem deve ser envolvido; as atribuições de responsabilidades; quais os prováveis fornecedores, e seus quantitativos.

19. A prática do planejamento nas compras públicas visa corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão, alterar condições indesejáveis para a Administração, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas. O planejamento é, de fato, uma das funções clássicas da administração científica indispensável ao gestor.

20. O processo de contratação no âmbito da Administração Pública, por suas características operacionais, sofre a intervenção de agentes internos e externos e se sujeita a diversos eventos que podem gerar riscos e vir a comprometer a obtenção de um resultado eficaz e eficiente. Para minimizar o seu possível comprometimento por eventos inesperados, mas perfeitamente previsíveis, a instrução do processo de licitação deve ser adequadamente planejada, de forma a contemplar a satisfação das necessidades demandadas pela Administração Pública no contexto oferecido pelo mercado, em plena conformidade com as normas e dispositivos legais específicos e correlatos relativos ao objeto licitado.

21. O legislador impõe ao administrador público proceder com objetividade para que o objeto adquirido seja exatamente o desejado quanto à qualidade e quantidade necessárias para a satisfação do interesse público. Frisa-se aqui a necessidade de prévia avaliação das necessidades efetivas da Administração para que não haja desperdício e gastos desnecessários.

22. A simples alegação de que desconhecem o quantitativo de insumos em razão de ser a primeira Chamada Pública ofertada pelo IFSC não merece acolhimento, pois a administração pública é obrigada a estudar, planejar e executar suas contratações de forma segura e não aventureira.

23. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS – A lei das licitações e contratos administrativos, em seu artigo 14, disciplina de forma objetiva que para que a Administração efetue qualquer compra primeiramente deve curvar-se a dois princípios fundamentais, quais sejam: a definição precisa do seu objeto e a existência de recursos orçamentários que venham a garantir o pagamento resultante.

24. Assim está determinado no citado artigo 14, *in verbis*:

Art. 14 – Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

25. No presente, verifica-se a existência de manifestações da Administração confirmando que a Lei Orçamentária Anual prevê créditos orçamentários para atender às demandas da instituição relativamente a despesas de capital, declara a efetiva existência de disponibilidade orçamentária no valor de **R\$ 21.254,40 (vinte e hum mil duzentos e cinquenta e quatro reais e quarenta centavos)**, conforme os pré-emenhos juntados as **folhas 39 e 40**.

26. Qualquer contratação que importe dispêndio de recursos públicos depende da previsão de recursos orçamentários. Assim o é em decorrência do princípio constitucional de que todas as despesas deverão estar previstas no orçamento, somente podendo serem assumidos compromissos e deveres com fundamento na existência de receita prevista.

27. Ao Ordenador de despesas cabe lembrar que o artº 7º da Lei nº 8.666/93 deve ser observado metodicamente, não só em face da punição imputada ao infrator pelo §6º, mas também porque “ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em Lei” constituirá ato de improbidade (artº 10, IX, da Lei 8.429/92).

28. O eminente Doutor Carlos Pinto Coelho Motta, em sua prestimosa obra Licitação e Contrato Administrativo (9ª edição atualizada-2002, pág. 155) faz o seguinte destaque:

“Impõe-se, destarte, a previsão de recursos orçamentários, sem a qual não poderia ser autorizada a despesa, desde a organização do processo administrativo que antecede o procedimento licitatório, é um procedimento formal e sequencial, em que as fases se excluem mutuamente e que termina com a publicação do ato de adjudicação e cuja sistematização requer todo o rito, que abrange a previsão dos recursos orçamentários, em caso de obra ou serviço (cf. Decreto-Lei 2.300, artº6º) ou a indicação dos recursos financeiros, em caso de compra (artº 13)”.

29. As pesquisas de preços para verificação do valor de mercado encontram-se acostadas aos autos (fls. 18/28).

30. Os demais requisitos parecem terem sido atendidos regularmente.

31. Quanto às minutas dos documentos, reputo que tenham sido utilizadas as minutas-padrão fornecidas no manual referido no item 14, com as modificações pertinentes ao IFSC e ao caso concreto. Dada a especificidade do tipo de procedimento, não havendo modelo específico recomendado pela AGU, é prudente que sejam utilizados os sugeridos pelo FNDE, órgão ao qual o IFSC prestará contas oportunamente. Assim, nada mais razoável que o atendimento de suas orientações nesse particular, por medida de segurança e eficiência administrativa.

III – CONCLUSÃO

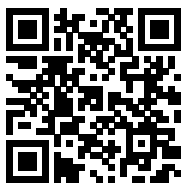
32. Com relação à Minuta do Edital da **CHAMADA PÚBLICA**, trazida ora à análise, considera-se que a mesma reúne os elementos essenciais exigidos pela legislação aplicável à espécie, razão pela qual **SOMOS PELA APROVAÇÃO**.

33. Por derradeiro, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 131, da Constituição Federal de 1988, e do art. 11 da Lei 10.480/2002, incumbe a este órgão de execução da Advocacia-Geral da União prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito do Instituto Federal de Santa Catarina, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Florianópolis, 04 de agosto de 2022.

ROBERTO R. RITTER VON JELITA
Procurador Chefe

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23292026224202222 e da chave de acesso b4231bb6



Documento assinado eletronicamente por ROBERTO ROBERVAL RITTER VON JELITA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 954486530 e chave de acesso b4231bb6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROBERTO ROBERVAL RITTER VON JELITA. Data e Hora: 04-08-2022 14:05. Número de Série: 35017801099997659793823133915. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v5.
