



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. 00244/2023/GAB/PF/IFSC/PGF/AGU

NUP: 23292.020276/2023-76

INTERESSADOS: REITORIA IFSC

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO E OUTROS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. DISPENSA. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE (ART. 14, *CAPUT*, DA LEI N° 11.947/2009). CHAMADA PÚBLICA (RESOLUÇÃO CD/FNDE N° 26/2013). OBSERVÂNCIA. **PELO PROSSEGUIMENTO, DESDE QUE ATENDIDAS AS RECOMENDAÇÕES EMANADAS NESTE OPINATIVO.**

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão de execução da Procuradoria Geral Federal, para análise e emissão de parecer jurídico acerca da aquisição de alimentos de agricultores familiares e demais beneficiários que se enquadrem nas disposições da Lei n.º 11.326, de 2006, com dispensa de processo licitatório, por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Campus **ITAJAÍ E GASPARGAS/SC**.

Todo o processo encontra-se inserido eletronicamente no Sistema SIPAC-IFSC, cujo arquivo foi importado para o sistema SAPIENS-AGU, do qual foi realizado *download*, em arquivo único, contendo **128 (cento e vinte e oito páginas)**.

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos:

- o abertura de processo;
- o Check list;
- o abertura de processo;
- o Portaria nomeação equipe de planejamento;
- o estudo técnico preliminar;
- o quadro especificação mínima;
- o modelo de cardápio ;
- o orçamentos e pesquisa de preços;
- o relatório de itens com as requisições;
- o termo de referencia;
- o quadro de especificação mínima;
- o declaração de recursos orçamentários;
- o declaração de compatibilidade de preço ;
- o portaria para compor a Comissão responsável pela formulação e acompanhamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, do IFSC ;

- o portaria comissão de licitação;
- o edital de chamada publica.

Valor Total do Processo: **R\$ 201.869,50 (Duzentos e um mil oitocentos e sessenta e nove reais e cinquenta centavos)**

Em síntese, é o relatório.

Passo a opinar.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Esclareço, primeiramente, que esta manifestação cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos do objeto em consulta por parte da autoridade assessorada, com base exclusivamente nos elementos existentes nos autos e em respeito ao julgamento de conveniência e oportunidade (juízo de mérito, exercido exclusivamente pela autoridade assessorada), nos exatos termos do Enunciado n.º 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (AGU), abaixo reproduzido:

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.

Cumpram ratificar que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos.

Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro de seu ramo de competência.

III - ANÁLISE JURÍDICA

A Lei n.º 11.947/2009 disciplina o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e contém as seguintes disposições sobre o Programa, que interessam ao caso de forma imediata:

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. 5º 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.

§ 3º Os saldos dos recursos financeiros recebidos à conta do PNAE existentes em 31 de dezembro deverão ser reprogramados para o exercício subsequente, com estrita observância ao objeto de sua transferência, nos termos disciplinados pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

§ 4º O montante dos recursos financeiros de que trata o § 1º será calculado com base no número de alunos devidamente matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais, conforme os dados oficiais de matrícula obtidos no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação.

Percebe-se, portanto, que o IFSC está apto a participar do PNAE, já que se trata de instituição federal que participa da educação básica e que atua com recursos transferidos automaticamente pelo FNDE.

Cabe às instituições receptoras dos recursos oriundos do PNAE promover a aquisição de alimentos de acordo com cardápio elaborado por nutricionista.

Além disso, tal aquisição deverá, sempre que possível, ocorrer no mesmo ente federativo em que se localizem as escolas.

É o que se depreende do artigo 13 da Lei nº 11.947/2009:

Art. 13. A aquisição dos gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, **deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista e será realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas**, observando-se as diretrizes de que trata o art. 2º desta Lei.

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 artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, 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 72, 74 e 75, sem prejuízo de outras hipóteses estabelecidas em outras leis.

Pois bem, por meio do artigo 14 da Lei nº 11.947/2009, foi estabelecida uma nova hipótese de dispensa de licitação para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural e suas organizações, 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.

O Conselho Deliberativo do FNDE – CD/FNDE, ao regulamentar 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.

Essa solução é compatível com a mesma empregada nas aquisições de gêneros alimentícios do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA de que trata o artigo 19 da Lei nº 10.696/2003, observadas as disposições do artigo 17 da Lei nº 11.947/2009 e do Decreto nº 8.473/2015.

Assim a iniciativa do *Campus* Ibirama e a modalidade de competição escolhida possuem amparo legal, sendo condizentes com seu papel institucional de natureza educacional, observado o disposto 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.

No tocante ao procedimento a ser observado, é importante que se observe o que 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: consistem 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.

Não se observou nos autos o mapeamento dos produtos da agricultura familiar, com discriminação dos produtos locais, quantidade de produção e época de colheita. Recomenda-se a juntada.

Recomenda-se ser de vital importância, com o fito de afastar-se de possíveis problemas com o Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal, e com o contratado, a leitura do referido Manual e, também, da Resolução, seguindo os ditames por eles impostos, visando uma boa execução contratual.

III.1 - Da pesquisa de preços

A licitação pode ser dispensada desde que os preços contratados estejam de acordo com o mercado local, esta é a imposição legal.

A Administração deve confirmar que as cotações colacionadas aos autos atendem aos requisitos da Resolução/CD/FNDE n.º 26/2013.

Observa-se que não foi juntada aos autos justificativa acerca do quantitativo dos alimentos, o que merece saneamento.

No tocante à existência de recursos para fazer face à despesa, verifica-se constar nos autos declaração de recurso orçamentário (fls. 70 a 73).

III.2 - Da publicação da Chamada Pública

Nos termos do artigo 26 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, deverá haver a publicação dos editais de chamada pública conforme segue:

Art. 26 As EEx. deverão publicar os editais de chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar em jornal de circulação local e na forma de mural em local público de ampla circulação, divulgar em seu endereço na internet, caso haja, 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. (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC)

§1º Os editais das chamadas públicas deverão permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias. (Redação dada pela Resolução 4/2015/CD/FNDE/MEC).

III.3 - Da Comissão da Chamada pública

Foi juntada a portaria de designação de membros da Comissão Responsável pela Aquisição de Alimentos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE .

Entende-se que a chamada pública foi autorizada pela autoridade competente (fls. 74), bem como consta a aprovação do Projeto Básico.

III.4 - Da Minuta do Edital e do Contrato

Como já referido, o Edital da Chamada Pública deve observar as orientações contidas nos artigos 25, 27 e 28 da Resolução/CD/FNDE n.º 26/2013.

IV - CONCLUSÃO

Diante do exposto, ressalvados os aspectos e conteúdos de ordem técnica, administrativa e discricionária, poderá ser dado prosseguimento ao chamamento público **desde que atendidas as recomendações feitas no presente Parecer Jurídico, especialmente nos itens em negritos e sublinhados.**

Restituam-se os autos à origem, com nossas homenagens e cautelas de estilo.

Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas.

Nesse sentido segue o Enunciado nº 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:

"Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas".

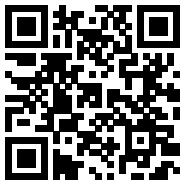
É o parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração, o qual escapa à análise jurídica desta Procuradoria.

Registrado eletronicamente no SAPIENS/AGU.

Florianópolis, 24 de julho de 2023.

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) 23292020276202376 e da chave de acesso b88e4a43



Documento assinado eletronicamente por ROBERTO ROBERVAL RITTER VON JELITA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1233802180 e chave de acesso b88e4a43 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ROBERTO ROBERVAL RITTER VON JELITA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 24-07-2023 13:23. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
