



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
TRIÂNGULO MINEIRO
GABINETE DA PROCURADORIA JUNTO IFTM

PARECER n. 232/2024/GAB/PFIFTM/PGE/AGU

NUP: 23199.004315/2024-37

INTERESSADOS: IFTM - CAMPUS UBERABA PARQUE TECNOLÓGICO

ASSUNTOS: CHAMADA PÚBLICA / PNAE

EMENTA: Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar. Chamada Pública. Lei n.º 11.947/2009. Resolução FNDE/CD n.º 06/2020. Análise jurídica do feito.

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria pelo Reitor do IFTM (DOCS/IFTM - 0000648335) da **minuta do edital de chamada pública** (ANEXO nº 0001802715) para a futura aquisição com dispensa de licitação, de alimentos junto à agricultura familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, com recursos transferidos pelo FNDE, no valor de R\$ 72.180,00.
2. O processo está instruído sob a forma eletrônica no sistema PEI/IFTM (Portaria Normativa nº 002, de 29 de dezembro de 2017) e seus documentos podem ser consultados em <https://iftm.edu.br/pesquisa-publica?nup=23199.004315/2024-37&hash=Ocpy3QTM4EzNSCRJ5101221PqN>. Importam à presente análise os seguintes documentos:

- o documento de formalização da demanda (ANEXO nº 0001723088);
- o dotação orçamentária (DOCS/IFTM - 0000647696);
- o estudos técnicos preliminares (ANEXO nº 0001725288);
- o pesquisa de preços (anexa aos estudos técnicos preliminares);
- o mapa comparativo de preços (ANEXO nº 0001753426);
- o projeto básico (ANEXO nº 0001721531);
- o designação da Comissão especial responsável pela execução da chamada pública (ANEXO nº 0001725289);
- o minuta de edital (ANEXO nº 0001802715);
- o autorização da autoridade competente (DOCS/IFTM - 0000648335).

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer. Pelas mesmas razões, os documentos listados no item anterior são somente as versões finais de cada documento, visto que os autos contém diversas versões dos mesmos documentos.

4. Este é o brevíssimo relatório. Passo a examinar.

DO ENCAMINHAMENTO À PF/IFTM

5. Inicialmente, cumpre registrar o que dispõe o art. 10 da Instrução Normativa IFTM nº 019, de 26 de novembro de 2020 acerca do encaminhamento de processos relacionados à chamadas públicas para compras de alimentos da agricultura familiar, para análise da PF/IFTM:

Art. 10. No encaminhamento de processos administrativos contendo consultas sobre licitações e contratos para análise da PF/IFTM, os órgãos do IFTM deverão adotar a utilização de minutas

padrão de termo de referência, edital de licitação, contrato, ata de registro de preços e termos aditivos, conforme o caso, disponibilizados pela Advocacia Geral da União, em suas versões mais atuais disponíveis, sob pena de devolução dos mesmos sem a análise jurídica conclusiva. *(Redação dada pela Instrução Normativa nº 75, de 04 de março de 2022)*

§ 1º As adaptações, inclusões ou alterações que eventualmente sejam feitas nos modelos-padrão da AGU deverão, necessariamente, conter destaque das disposições que se pretende modificar, e ser instruídas com as respectivas justificativas, devendo ainda, ser mencionadas no despacho de encaminhamento à PF/IFTM.

§2º. Os encaminhamentos que forem feitos sem as informações indicadas neste artigo poderão sumariamente devolvidos à unidade consulente, para adequação da instrução.

(...)

§ 4º. Em se tratando de chamada pública para compras de alimentos da agricultura familiar, os modelos a serem seguidos são os constantes na Resolução nº 06/2020 do Conselho Deliberativo do FNDE (ou outra que venha a substituí-la), aplicando-se a estes o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo.

6. Sendo assim, nas hipóteses em que não forem observados os requisitos acima, incluindo a informação constante dos §§ 1º, 2º e 4º, os processos serão devolvidos para adequação, sem prejuízo de que, desde logo, sejam feitas considerações a respeito da legalidade do procedimento e recomendações para regularização.

FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

7. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

8. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

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.

(Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

9. Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

DA AUTORIZAÇÃO E DETERMINAÇÃO PARA ABERTURA DA LICITAÇÃO E DA CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS

10. Para as atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para a celebração da contratação, prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019. A Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019. Tal providência encontra-se atendida no DOCS/IFTM - 0000615505, no qual a Reitora Substituta aprova o Projeto Básico.

11. No âmbito do IFTM, a competência para autorizar contratações de custeio é do Reitor, de acordo com a delegação efetuada pelo Ministro de Estado da Educação por meio da Portaria nº 1.819, de 11 de setembro de 2023, art. 14, inciso III.

12. De acordo com o Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal deverá elaborar um plano de contratações anual contendo todos os itens que pretende contratar no exercício subsequente.

13. Portanto, **deverá** ser atestado nos autos, também, que a presente contratação está contemplada no plano de contratações anual do IFTM, em atendimento ao Decreto nº 10.947/2022, providência que se recomenda, pois apesar de constarem delas do PCA nos autos, não consta a declaração de que a presente contratação está contemplada no plano de contratações anual do IFTM.

AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS NO ÂMBITO DO PNAE – DA CHAMADA PÚBLICA - DISPENSA DE LICITAÇÃO

14. O processo em análise tem aplicação de legislação específica, já que cuida de aquisição de alimentos da agricultura familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

15. A Lei n.º 11.947/2009 disciplina o 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.

§ 5º Para os fins deste artigo, a critério do FNDE, serão considerados como parte da rede estadual, municipal e distrital, ainda, os alunos matriculados em:

I - creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental e médio qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial;

II - creches, pré-escolas e escolas comunitárias de ensino fundamental e médio conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

16. Percebe-se, portanto, que os Institutos Federais estão aptos a participar do PNAE, já que se trata de escolas federais que participam da educação básica, e que atuam com recursos transferidos automaticamente pelo FNDE.

17. Com os recursos do PNAE, caberá às instituições receptoras dos recursos 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 localizam as escolas. É o que se depreende do art. 13 da Lei 11.947/2009, veja:

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.

18. Prosseguindo, a mesma Lei permite a **dispensa de licitação** para aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar, mas desde que compatíveis com os preços de mercado:

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.

§ 2º A observância do percentual previsto no caput será disciplinada pelo FNDE e poderá ser dispensada quando presente uma das seguintes circunstâncias:

I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;

II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;

III - condições higiênico-sanitárias inadequadas.

19. Registre-se que esta forma de aquisição muito se assemelha à metodologia adotada no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, criado pelo artigo 19 da Lei nº 10.696/2003, com as alterações e inclusões promovidas pela Lei nº 12.512/2011, que possui o propósito de promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, bem como a inclusão econômica e social, com fomento à produção sustentável, comercialização e ao consumo, por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

20. Regulamentando a questão, nos termos do art. 16 da Lei 11.947/2009, o Conselho Deliberativo do FNDE editou a Resolução/CD/FNDE nº 06, de 08.05.2020, que trata da alimentação escolar, dispondo sobre a aquisição de gêneros alimentícios, veja:

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.

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. 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.**

(...)

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.

21. Desta feita, tem-se que a Lei nº 11.947/2009 criou o permissivo da aquisição direta de produtos provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações, **por dispensa de licitação**, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, **com a realização de Chamada Pública**.

22. Esclarecida a possibilidade de utilização de chamada pública, passa-se a tratar de sua operacionalização.

23. Inicialmente é necessário definir a demanda, e, neste tocante, é preciso advertir para que a Administração deve se deter um pouco mais nesta questão. A estimativa de quantidade deve estar justificada e definida em função da utilização provável, **devendo ser demonstrado nos autos os estudos empreendidos pela Administração com vistas a justificar estas quantidades.**

24. Especificamente sobre a aquisição que ora se pretende, as normas específicas destacam alguns requisitos que devem ser observados. Desta forma, sugere-se, desde já, a leitura atenta da Resolução/CD/FNDE n.º 06, de 08.05.2020, a qual estabelece, dentre outros, que **a coordenação das ações de alimentação escolar compete a um nutricionista habilitado, a utilização de gêneros alimentícios básicos, com referências nutricionais pré-estabelecidas:**

Art. 15 A coordenação técnica das ações de alimentação e nutrição, no âmbito da Seduc, da Prefeitura Municipal e da escola federal, deve ser realizada por nutricionista Responsável Técnico – RT do PNAE vinculado à EEx, respeitando as diretrizes previstas na Lei nº 11.947/2009 e em legislações específicas, dentro de suas atribuições previstas na normativa do CFN.

§ 1º Os nutricionistas que compõem o quadro técnico do Programa, inclusive os RTs, no âmbito da Seduc, da Prefeitura Municipal e da escola federal, devem estar obrigatoriamente lotados no setor de alimentação escolar, regularizados junto ao respectivo Conselho Regional de Nutricionistas e cadastrados nos sistemas do FNDE.

§ 2º A EEx deve oferecer condições suficientes e adequadas de trabalho para os profissionais e cumprir os parâmetros numéricos mínimos de referência de nutricionistas por escolares, conforme previsto em Resolução do CFN.

(...)

Art. 17 Os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados pelo RT do PNAE, tendo como base a utilização de alimentos in natura ou minimamente processados, de modo a respeitar as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade e pautar-se na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na promoção da alimentação adequada e saudável.

§ 1º Os cardápios devem ser adaptados para atender aos estudantes diagnosticados com necessidades alimentares especiais tais como doença celíaca, diabetes, hipertensão, anemias, alergias e intolerâncias alimentares, dentre outras.

§ 2º Estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e com altas habilidades/superdotação devem receber a alimentação escolar no período de escolarização e, no mínimo, uma refeição no contraturno, quando em AEE, de modo a atender às necessidades nutricionais, conforme suas especificidades.

§ 3º Os cardápios devem atender às especificidades culturais das comunidades indígenas e/ou quilombolas.

§ 4º Cabe ao nutricionista RT a definição do horário e do alimento adequado a cada tipo de refeição, respeitados o hábito e a cultura alimentar.

§ 5º A porção ofertada deve ser diferenciada por faixa etária dos estudantes, conforme suas necessidades nutricionais diárias.

§ 6º Os cardápios de cada etapa e modalidade de ensino devem conter informações sobre o horário e tipo de refeição, o nome da preparação, os ingredientes que a compõem, bem como informações nutricionais de energia e macronutrientes, além da identificação e assinatura do nutricionista.

§ 7º Para os cardápios planejados para as creches, adicionalmente, devem ser apresentados a consistência das preparações e os micronutrientes prioritários dispostos no Anexo IV.

§ 8º Os cardápios com as informações nutricionais de que tratam os parágrafos anteriores devem estar disponíveis em locais visíveis nas Secretarias de Educação, nas unidades escolares e nos sítios eletrônicos oficiais da EEx.

§ 9º Os cardápios devem ser apresentados periodicamente ao CAE para subsidiar o monitoramento da execução do Programa.

§ 10 Devem ser elaboradas Fichas Técnicas para todas as preparações do cardápio, contendo receituário, padrão de apresentação, componentes, valor nutritivo, quantidade per capita, custo e outras informações.

(...)

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.

25. Sobre este ponto, verifico que o Estudo Técnico Preliminar (ANEXO nº 0001725288), em seu item 7, demonstra que as quantidades foram estimadas em função do número de alunos a serem atendidos.

26. De acordo com o art. 17 da Resolução/CD/FNDE nº 06, de 08.05.2020, os cardápios devem ser elaborados por nutricionista. No caso dos autos, apesar de constar nutricionista na Equipe de Planejamento da Contratação, não foi possível confirmar se o cardápio foi, de fato, elaborado por nutricionista, o que **recomenda-se** certificar nos autos.

DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA PARA GARANTIR A DESPESA E DO ATENDIMENTO A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

27. Verifica-se a juntada da dotação orçamentária por meio do DOCS/IFTM - 0000647696.

28. Consta dos autos a informação de que a contratação será realizada com recursos do PNAE, conforme previsão orçamentária. De todo modo, como tais recursos devem ser transferidos pelo FNDE, orienta-se para a confirmação de tal questão, atendendo-se ao disposto na Lei nº 11.947/09:

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.

(...)

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.

§ 2º A observância do percentual previsto no caput será disciplinada pelo FNDE e poderá ser dispensada quando presente uma das seguintes circunstâncias:

I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;

II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;

III - condições higiênico-sanitárias inadequadas.

29. Desta forma, deve ficar demonstrada nos autos a observância aos percentuais dos recursos financeiros utilizados, nos exatos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009. Em outras palavras, **deve ser demonstrado que está sendo utilizado o mínimo de 30% do recurso recebido**. Sobre este aspecto, embora os documentos dos autos mencionem diversas vezes o percentual de 30%, não foi demonstrado que está sendo utilizado o mínimo de 30% do recurso recebido do PNAE para aquisição de alimentos da agricultura familiar, o que **deve** ser certificado expressamente nos autos.

30. Não é demais destacar que a dispensa de licitação somente é autorizada, com utilização de tais recursos, para aquisições de alimentos junto à agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.

DA PESQUISA DE PREÇOS

31. 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 nº 06, de 08.05.2020:

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 acrescentar 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.

32. No caso em questão, nota-se que a pesquisa e preços se deu na forma prevista no art. 31 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, tendo sido feita com a feira do produtor da agricultura familiar, conforme certificado no DOCS/IFTM - 0000647516.

DESIGNAÇÃO FORMAL DAS EQUIPES

33. Consta nos autos a designação da Comissão responsável pela execução da chamada pública, por meio da PORTARIA / DCA-UPT / Nº 30 DE 29/05/2024 - CAMPUS AVANÇADO UBERABA PARQUE TECNOLÓGICO (ANEXO nº 0001723089).

34. Conforme se extrai da IN/IFTM nº 25/2021, a Comissão Especial de Compras da Agricultura Familiar é responsável por “*apoiar na aquisição de gêneros alimentícios diretos da Agricultura Familiar com recursos do PNAE*” (art. 7º). Já as chamadas públicas devem ser executadas por Comissões Especiais Próprias (art. 11, § 1º).

35. No caso em questão, constata-se apenas a designação da Comissão responsável pela execução da chamada pública (ANEXO nº 0001723089). Diante do exposto, **deve** ser comprovada nos autos a designação da Comissão Especial de Compras da Agricultura Familiar, a qual não logramos êxito em encontrar.

DAS MINUTAS PADRONIZADAS DO FNDE – EDITAL E CONTRATO

36. Quanto à minuta do edital de chamada pública e do contrato, destaca-se que a Resolução/CD/FNDE n.º 06, de 08.05.2020 apresenta, em seus Anexo VI e VIII, os modelos a serem usados, em conformidade com seus arts. 32 e 38, os quais foram usados pela Administração, conforme se extrai das notas de rodapé das minutas.

37. A minuta de edital (ANEXO nº 0001802715) demonstra compatibilidade com as regras estabelecidas na Resolução/CD/FNDE n.º 06, de 08.05.2020 e com o modelo proposto, e as alterações realizadas ao longo do documento, embora não justificadas, não afetam a legalidade da contratação que se pretende realizar, pois tratam de questões operacionais da chamada pública.

38. Quanto à minuta do edital, observa-se que seu preâmbulo informa que a chamada pública será realizada através da Comissão Especial de Compras da Agricultura Familiar, da qual não se encontrou designação nos autos, o que **deve** ser providenciado.

39. Os itens 9.3 e 9.4, por sua vez, mencionam Comissão Especial de Licitação, da qual não se encontrou designação nos autos, o que **deve** ser verificado.

40. Todavia, é preciso observar que, no âmbito do IFTM, por força da IN/IFTM nº 25/2021, art. 11, § 1º, “*a execução das Chamadas Públicas será atribuição de Comissões Especiais Próprias, nomeadas por portarias específicas da autoridade competente do campus ou da Reitora, vedada a inclusão, na Comissão Especial, de membros da CECAF*”. Portanto, afronta a IN/IFTM nº 25/2021 atribuir à Comissão Especial de Compras da Agricultura Familiar ou à Comissão

Especial de Licitação (que sequer foi designada) a atribuição de executar o processo, que **deve** ficar sob responsabilidade da comissão responsável pela execução da chamada pública (designada no ANEXO nº 0001723089).

41. Quanto à minuta do contrato, **deve** ser corrigida a cláusula décima sétima, no que tange à possibilidade de prorrogação do contrato por até sessenta meses, pois **não há respaldo legal do presente contrato como fornecimento contínuo, devendo o contrato em questão ser tratado como contrato de escopo.**

DO PROJETO BÁSICO

42. Consta nos autos um Projeto Básico para a contratação (ANEXO nº 0001721531).

43. Sobre tal documento, é preciso esclarecer que **a Resolução/CD/FNDE n.º 06, de 08.05.2020 não prevê o uso de projeto básico na chamada pública**, de modo que eventuais exigências e complementações **devem**, preferencialmente, ser feitas no corpo do edital de chamada pública e **não contrariar o disposto na Resolução/CD/FNDE n.º 06, de 08.05.2020, o que se recomenda observar em processos futuros.**

44. Quanto ao presente caso, dado o caráter acessório do Projeto Básico, **poderá excepcionalmente** o processo prosseguir sem a alteração recomendada no item anterior.

45. **Deve**, contudo, ser corrigido o item 10, que trata da vigência do contrato, pois como já dito no item 35 desta manifestação, **não há respaldo legal do presente contrato como fornecimento contínuo, devendo o contrato em questão ser tratado como contrato de escopo.**

REGRAS DE SELEÇÃO DE PROJETOS

46. A disputa, no caso da chamada pública para a agricultura familiar no âmbito do PNAE não se dá pelo preço, mas sim pelos critérios de priorização estabelecidos na Resolução/CD/FNDE n.º 06, de 08.05.2020, a saber:

Art. 35 Para seleção, os projetos de venda (modelos no Anexo VII) habilitados devem ser divididos em: grupo de projetos de fornecedores locais, grupo de projetos das Regiões Geográficas Imediatas, grupo de projetos das Regiões Geográficas Intermediárias, grupo de projetos do estado, e grupo de projetos do país.

§ 1º Entende-se por local, no caso de DAP Física, o município indicado na DAP.

§ 2º Entende-se por local, no caso de DAP Jurídica, o município onde houver a maior quantidade, em números absolutos, de DAPs Físicas registradas no extrato da DAP Jurídica.

§ 3º Entre os grupos de projetos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I – o grupo de projetos de fornecedores locais tem prioridade sobre os demais grupos;

II – o grupo de projetos de fornecedores de Região Geográfica Imediata tem prioridade sobre o de Região Geográfica Intermediária, o do estado e o do País;

III – o grupo de projetos de fornecedores da Região Geográfica Intermediária tem prioridade sobre o do estado e do país;

IV – o grupo de projetos do estado tem prioridade sobre o do País.

§ 4º Em cada grupo de projetos, deve-se observar a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I – os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;

a) para efeitos do disposto neste inciso, devem ser considerados Grupos Formais e Grupos Informais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas aqueles em que a composição seja de, no mínimo, 50%+1 (cinquenta por cento mais um) dos 15 cooperados/associados das organizações produtivas respectivamente, conforme identificação na(s) DAP(s);

b) no caso de empate entre Grupos Formais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas, em referência ao disposto no § 4º inciso I deste artigo, têm prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de assentados da reforma agrária, quilombolas ou indígenas no seu quadro de associados/cooperados. Para empate entre Grupos Informais, terão prioridade os grupos com maior porcentagem de fornecedores assentados da reforma agrária, quilombolas ou indígenas, conforme identificação na(s) DAP(s).

II – os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831/2003, o Decreto nº 6.323/2007 e devido cadastro no MAPA;

III – os Grupos Formais sobre os Grupos Informais, estes sobre os Fornecedores Individuais, e estes, sobre Cooperativas Centrais da Agricultura Familiar (detentoras de DAP Jurídica conforme Portarias do MAPA que regulamentam a DAP);

a) no caso de empate entre Grupos Formais, em referência ao disposto no § 4º inciso III deste artigo, têm prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de associados/ cooperados, conforme DAPJurídica;

b) em caso de persistência de empate, deve ser realizado sorteio ou, em havendo consenso entre as partes, pode-se optar pela divisão no fornecimento dos produtos a serem adquiridos entre as organizações finalistas.

IV – Caso a EEx não obtenha as quantidades necessárias de produtos oriundos do grupo de projetos de fornecedores locais, estas devem ser complementadas com os projetos dos demais grupos, de acordo com os critérios de seleção e priorização estabelecidos no caput e nos § 1º e § 2º;

47. A análise do item 5 do edital de chamamento revela a compatibilidade com a regra supra transcrita.

Possibilidade de substituição de itens

48. Além disso, deverá constar cláusula expressa, tanto no contrato, quanto no edital de chamada pública, quanto à possibilidade de substituição de itens:

Art. 33 Os gêneros alimentícios a serem entregues ao contratante devem ser os definidos na chamada pública de compra, podendo ser substituídos quando ocorrer a necessidade, desde que os produtos substitutos constem na mesma chamada pública e sejam correlatos nutricionalmente e que a substituição seja atestada pelo Responsável Técnico, que poderá contar com o respaldo do CAE.

49. O item 4.2 do Projeto Básico contém essa regra.

Regras para habilitação dos projetos

50. O Edital de chamamento deve obedecer aos requisitos do art. 36 da Resolução/CD/FNDE n.º 06, de 08.05.2020 quanto à habilitação.

Art. 36 Para a habilitação dos projetos de venda, deve-se exigir:

§ 1º Dos Fornecedores Individuais, detentores de DAP Física, não organizados em grupo:

I – a prova de inscrição no Cadastro de Pessoa Física – CPF;

II – o extrato da DAP Física do agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias;

III – o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura do agricultor participante;

IV – a prova de atendimento de requisitos higiênico-sanitários previstos em normativas específicas;

V – a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são oriundos de produção própria, relacionada no projeto de venda.

§ 2º Dos Grupos Informais de agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupo:

I – a prova de inscrição no CPF;

II – o extrato da DAP Física de cada agricultor familiar participante, emitido nos últimos 60 dias;

III – o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e/ou Empreendedor Familiar Rural para Alimentação Escolar com assinatura de todos os agricultores participantes;

IV – a prova de atendimento de requisitos higiênico-sanitários previstos em normativas específicas;

V – a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos agricultores familiares relacionados no projeto de venda.

§ 3º Dos Grupos Formais, detentores de DAP Jurídica:

I – a prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ;

II – o extrato da DAP Jurídica para associações e cooperativas, emitido nos últimos 60 dias;

III – a prova de regularidade com a Fazenda Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS;

IV – as cópias do estatuto e ata de posse da atual diretoria da entidade registrada no órgão competente;

V – o Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar, assinado pelo seu representante legal;

VI – a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados/cooperados;

VII – a declaração do seu representante legal de responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda de seus cooperados/associados;

VIII – a prova de atendimento de requisitos higiênico-sanitários previstos em normativas específicas.

§ 4º Na ausência ou desconformidade de qualquer documento necessário à habilitação, ou de amostras a serem apresentadas conforme descrito no art. 41, fica facultada à EEx a abertura de prazo para a regularização das desconformidades, desde que prevista em edital. *(Redação dada pela Resolução nº 20/2020)*

51. A análise do item 3 do edital de chamamento revela a sua adequação aos comandos atualizados da norma.

Hipóteses de participação exclusiva de DAP Jurídica

52. A Resolução/CD/FNDE nº 06, de 08.05.2020 estabelece uma hipótese de participação exclusiva de DAP Jurídica:

Art. 37 A EEx onde o valor total de repasse do FNDE para execução do PNAE seja superior a R\$700.000,00 (setecentos mil reais) por ano pode optar por aceitar propostas apenas de organizações com DAP Jurídica, desde que previsto na chamada pública.

53. No caso, como se trata de disposição facultativa e não houve a restrição apenas para organizações com DAP jurídica no edital da chamada pública, não cabem comentários adicionais por parte desta Procuradoria.

Limites de venda e necessidade de constar expressamente no edital e no contrato a hipótese de substituição

54. O Edital de chamamento e o contrato deverão prever e respeitar os limites individual de venda, conforme art. 39 da Resolução/CD/FNDE nº 06, de 08.05.2020:

Art. 39 O limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deve respeitar o valor máximo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) por DAP Familiar/ano/entidade executora, e deve obedecer às seguintes regras: *(Redação dada pela Resolução CD/FNDE nº 21/2021, de 16 de novembro de 2021)*

I – para a comercialização com fornecedores individuais e grupos informais, os contratos individuais firmados devem respeitar o valor máximo de R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais), por DAP Familiar/ano/EEx; *(Redação dada pela Resolução CD/FNDE nº 21/2021, de 16 de novembro de 2021)*

II – para a comercialização com grupos formais o montante máximo a ser contratado deve ser o resultado do número de agricultores familiares, munidos de DAP Familiar, inscritos na DAP Jurídica multiplicado pelo limite individual de comercialização, utilizando a seguinte fórmula: *(Redação dada pela Resolução CD/FNDE nº 21/2021, de 16 de novembro de 2021)*

$VMC = NAF \times R\$ 40.000,00$ (sendo: VMC: valor máximo a ser contratado. NAF: nº de agricultores familiares (DAPs familiares) inscritos na DAP jurídica) *(Redação dada pela Resolução CD/FNDE nº 21/2021, de 16 de novembro de 2021)*

§ 1º Cabe às cooperativas e/ou associações que firmarem contratos com a EEx a responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda nos casos de comercialização com os grupos formais.

§ 2º Cabe às EEx a responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda nos casos de comercialização com os grupos informais e agricultores individuais. A estas, também compete o controle do limite total de venda das cooperativas e associações, nos casos de comercialização com grupos formais.

55. No caso em questão, ainda que o FNDE não tenha alterado a minuta de edital anexa à Resolução/CD/FNDE n.º 06, de 08.05.2020, observa-se que os responsáveis pela elaboração do edital promoveram a devida adequação em seu item 10.

Controle da qualidade dos alimentos

56. O Edital de chamamento poderá prever a apresentação de amostras e deve ser observados parâmetros para o controle da qualidade dos alimentos, conforme as seguintes normas da resolução:

Art. 41 A EEx ou a UEx poderá prever em edital de licitação ou na chamada pública a apresentação de amostras pelo licitante classificado provisoriamente em primeiro lugar, para avaliação e seleção do produto a ser adquirido, as quais deverão ser submetidas a análises necessárias, imediatamente após a fase de homologação.

Art. 42 Cabe às EEx ou às UEx adotar medidas de controle higiênico-sanitário que garantam condições físicas e processos adequados às boas práticas de manipulação e processamento de alimentos na aquisição, no transporte, na estocagem, no preparo/manuseio e na distribuição de alimentos aos alunos atendidos pelo Programa.

§ 1º Devem ser implantados Manual de Boas Práticas – MBP e Procedimentos Operacionais Padronizados – POPs específicos para cada unidade escolar, em conformidade com as normativas da ANVISA e órgãos locais de vigilância sanitária.

§ 2º Deve haver capacitação periódica dos manipuladores de alimentos com vistas à implementação das boas práticas e dos POPs.

§ 3º Os registros de capacitação e de monitoramento do MBP e dos POPs, bem como os relatórios de inspeção sanitária de serviços de alimentação escolar, devem ser arquivados e permanecer à disposição do CAE e do FNDE por um prazo de cinco anos. *(Redação dada pela Resolução nº 20/2020)*

57. A análise do Edital de Chamamento revela que a Administração, no uso de sua discricionariedade, optou por não solicitar amostras, destacando que o controle de qualidade ocorrerá de forma concomitante à execução do contrato.

58. **Recomenda-se** à Administração zelar, durante a execução do fornecimento dos alimentos, pelo cumprimento de medidas de controle higiênico-sanitário que garantam condições físicas e processos adequados às boas práticas de manipulação e processamento de alimentos na aquisição, no transporte, na estocagem, no preparo/manuseio e na distribuição de alimentos aos alunos.

PUBLICAÇÃO DA CHAMADA PÚBLICA

59. O Edital da chamada pública **deve** ser publicado na forma das disposições abaixo da Resolução/CD/FNDE n.º 06, de 08.05.2020:

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.

60. Ainda com relação ao princípio da publicidade, observar:

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.

61. Ademais, de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527/2011, c/c art. 7º, §3º, inciso V, do Decreto nº 7.724/2012, **deverão** ser disponibilizados os seguintes documentos e informações no sítio oficial do órgão licitante na internet:

- a) cópia integral do edital com seus anexos;
- b) resultado da licitação;
- c) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

CONCLUSÃO

62. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos **itens 13, 26, 29, 35, 38 a 40, 41 e 45** deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

63. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

64. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 05: "*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*".

65. Importa, porém, destacar que o afastamento das recomendações tecidas no parecer jurídico deve ser fundamentado e motivado pelo gestor (Lei nº 9.784/99, art. 50, inc. VII). Oportunamente, ressalta-se que "*para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa*". (Boletim de Jurisprudência 268/2019)

66. Oportunamente, registra-se a tempestividade da presente manifestação, pois trata-se de processo recebido em 23/10/2024, cujo prazo de 15 dias para manifestação se encerraria em 07/11/2024 (IN IFTM nº 19/2020, art. 16).

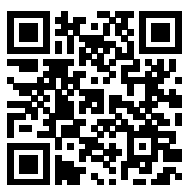
67. É o parecer.

Uberaba-MG, 31 de outubro de 2024.

André Luiz Pelegrini

Chefe da Procuradoria Federal junto ao IFTM
(documento assinado eletronicamente)

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23199004315202437 e da chave de acesso 7d7961db



Documento assinado eletronicamente por ANDRE LUIZ PELEGRINI, 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 1740629421 e chave de acesso 7d7961db no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDRE LUIZ PELEGRINI, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-10-2024 15:55. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
