



## PARECER JURÍDICO

### LICITAÇÃO DISPENSÁVEL

Processo Administrativo nº 030101/2023

Objeto: Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar, para o atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Consulente: Comissão Permanente de Licitação

**CHAMADA PÚBLICA PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO EMPREENDEDOR FAMILIAR RURAL. BASE LEGAL: ART. 14 § 1º DA LEI 11.947/09 e LEI 8.666/93. ANÁLISE DA VIABILIDADE E DO EDITAL. APROVAÇÃO.**

### 1. DA CONSULTA

A Comissão de Licitação determinou o encaminhamento do Processo Administrativo nº030101/2023 tendo por objeto a Chamada Pública para aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para o atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, mediante condições estabelecidas no presente processo.

Após decisão da autoridade administrativa autorizando a contratação e demonstrando, por meio de justificativa, a sua necessidade, foram trazidos aos autos do processo os seguintes documentos essenciais: 1) Ofício de Solicitação da Secretaria Municipal de Educação; 2) Cardápio elaborado por nutricionista PNAE; 3) Solicitação de Coleta de Preços ao Setor de Compras; 4) Solicitação encaminhada às empresas; 5) Mapa de Apuração; 6) Solicitação de Dotação Orçamentária; Informações sobre Disponibilidade Orçamentária e Declaração sobre estimativa do Impacto Orçamentário – Financeiro; 7) Autorização de Chamada Pública pela Ordenadora de Despesa; 8) Autuação do Processo; 9) Minuta do Edital e seus anexos e; 10) Solicitação de Parecer encaminhado à esta Procuradoria Geral do Município de Bacabal – MA;



A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do parágrafo único do art. 38, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.<sup>1</sup>

Preliminarmente, cumpre ressaltar que a presente manifestação se restringe ao exame da modalidade adequada, bem como ao exame do edital e da minuta contrato, tomando por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe e que diz respeito a aspectos jurídicos não adentrando em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa ou financeira.

É o Relatório; passo a opinar.

## 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, alerta-se que o processo administrativo deverá ter todas as suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas, e todos os atos processuais devem ser produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura da autoridade responsável.

## 2. ANÁLISE DAS CONDIÇÕES ESPECÍFICAS

### 2.1. Da Licitação Dispensável

Hely Lopes Meirelles conceitua Licitação como o “procedimento administrativo obrigatório mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse” [Licitação e contrato administrativo. 1ª ed., Revista dos Tribunais, 1990, p. 505].

O preceito mais genérico existente em nosso ordenamento jurídico acerca dessa obrigatoriedade da administração pública realizar licitação previamente a suas

<sup>1</sup> Art. 38 (...)

§ único: As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

*MBorges*



contratações está no inciso XXI do art. 37 da Constituição de 1988, cuja redação abaixo se reproduz:

“XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”.

Da interpretação do dispositivo constitucional acima colacionado verifica-se que o próprio constituinte estabeleceu elemento permissivo que garanta a possibilidade de “fuga” à regra de licitar. Trata-se de clara intensão em consagrar o princípio da economicidade, tendo em vista que, nas hipóteses previamente determinadas, a contratação possui procedimento simplificado.

Nesta esteira o legislador, ao editar a Lei Federal nº 8.666/1993, incluiu, em seus arts. 24 e 25, o rol de hipóteses que permitem a contratação direta pela Administração Pública estabelecendo situações de “dispensas” e “inexigibilidades”, respectivamente, os quais são conceituados pelo Tribunal de Contas da União<sup>2</sup> nos seguintes termos:

Nos casos de licitação dispensável, embora possível a competição, não é obrigatória a utilização de qualquer uma das modalidades licitatórias previstas nos comandos legais.

Caracteriza-se inexigibilidade de licitação por haver apenas um determinado objeto ou pessoa que atenda às necessidades da Administração.

Na inexigibilidade, a licitação não é possível pela inviabilidade de competição e, portanto, desnecessário o procedimento licitatório. Na contratação de serviços, o objeto deve ter natureza singular, ser técnico especializado e o futuro contratado possuir notória especialização.

<sup>2</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.



Neste contexto, observa-se que a Lei nº 8.666/93, em seus artigos 17, 24 e 25, prevê os casos e hipóteses em que os processos licitatórios poderão ser, respectivamente: dispensados, dispensáveis ou inexigíveis.

Importante salientar que, mesmo existindo hipóteses que dispensam ou inexigem o processo licitatório, isso não desobriga a Administração Pública de observar procedimentos pertinentes a essa forma de licitar. Ou seja, mesmo para as hipóteses de licitações dispensadas ou inexigíveis a Lei traz formalidades indispensáveis e que devem ser prontamente atendidas pelos órgãos/entidades públicas licitantes, sob pena de incursão em crime.

Neste contexto, é pertinente registrar que a Lei nº 11.947/2009, em seu artigo 14, introduziu no ordenamento jurídico que rege as aquisições governamentais e as contratações públicas uma nova hipótese de licitação dispensável, ou seja, estatuiu outra hipótese de dispensa de licitações além daquelas previstas no artigo 24 da Lei nº 8.666/93, literis:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

§ 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.

Assim, pela análise ao texto normativo acima apresentado, pode-se chegar às seguintes conclusões: a) no mínimo 30% dos recursos repassados no âmbito do PNAE, para a aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar, deverão ser destinados aos fornecimentos realizados pela Agricultura Familiar e/ou pelo Empreendedor Familiar Rural poderão ser realizadas por meio de licitação dispensável b) as aquisições junto à Agricultura Familiar e/ou ao Empreendedor Familiar Rural poderão ser realizadas por meio de licitação dispensável.

*PMorges*



Conclui-se, portanto, que as aquisições de gêneros alimentícios por meio de licitação dispensável é uma faculdade, não havendo nenhum óbice para que os gêneros alimentícios possam ser adquiridos por meio de regular processo licitatório, respeitando-se, claro, o percentual reservado à Agricultura Familiar e/ou ao Empreendedor Familiar.

Neste sentido, é importante registrar que o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – CD/FNDE, regulamentando a Lei nº 11.947/2009, mais recentemente editou a Resolução nº 26/2013, que assim disciplinou a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE:

Art. 18. Os recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.

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 8.666/93 ou da Lei nº 10.520/02, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/09.

§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.

Desta forma, constata-se que a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 vinculou a faculdade pela dispensa do procedimento licitatório às aquisições realizadas junto à Agricultura Familiar e/ou a Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações, estabelecendo para este fim o procedimento administrativo denominado chamada pública.

Neste rastro, o próprio § 2º do artigo 20 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 define chamada pública como “o procedimento administrativo voltado à seleção de

*Q. Moraes*



proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da Agricultura Familiar e/ou Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações.”

O procedimento administrativo voltado à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e/ou empreendedores familiares rurais ou suas organizações. É um instrumento firmado no âmbito das estratégias de compras públicas sustentáveis, que assegura o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, ao passo que possibilita a veiculação de diretrizes governamentais importantes, relacionadas ao desenvolvimento sustentável, ao apoio à inclusão social e produtiva local e à promoção da segurança alimentar e nutricional.

Assim, em relação ao pregão e a outras formas de licitação, apresenta maior possibilidade de atender às especificidades necessárias à aquisição da agricultura familiar. Em outras palavras, entende-se que a Chamada Pública é a ferramenta mais adequada porque contribui para o cumprimento das diretrizes do PNAE, no que se refere à priorização de produtos produzidos em âmbito local de forma a fortalecer os hábitos alimentares, a cultura local e a agricultura familiar, aspectos fundamentais na garantia do segurança alimentar e nutricional.

Ainda, as Entidades Executoras podem realizar mais de uma Chamada Pública por ano se, por razões de conveniência e oportunidade, facilitar o processo de compra, em respeito à sazonalidade dos produtos, bem como a problemas climáticos ou de outra ordem.

A Chamada Pública, desta forma, é o instrumento mais adequado para atender ao limite mínimo obrigatório de 30% de aquisição de alimentos da agricultura familiar. E mais: o procedimento da Chamada Pública poderá ser ampliado para até a totalidade dos recursos da alimentação escolar repassados pelo FNDE, desde que voltados para a aquisição de produtos da agricultura familiar, e em acordo com as mesmas normas aqui apresentadas.

### 3. ANÁLISE DO EDITAL E SEUS ANEXOS



Quanto às minutas dos documentos, ora em exame, denota-se que o edital é modelo padrão elaborada em conformidade com as exigências legais contidas na Lei nº 8666/93 (lei de licitações) razão pela qual entende-se que preenche os requisitos obrigatórios contidos no art. 40, e respectivos incisos da Lei nº 8.666/93 como veremos abaixo:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

- I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;
- II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;
- III - sanções para o caso de inadimplemento;
- IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;
- V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;
- VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;
- VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;
- VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;
- IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;
- X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;
- XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;
- XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;
- XIV - condições de pagamento, prevendo: a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela; b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros; c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento; d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos; e) exigência de seguros, quando for o caso;
- XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;
- XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

*[Handwritten signature]*



XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

De igual forma, observa-se que o **Cardápio – Agricultura Familiar** apresenta detalhes que devem ser observados pelas empresas participante como os itens que mencionam a necessidade dos gêneros alimentícios serem de primeira qualidade, atendendo ao disposto na legislação de alimentos com característica de cada produto que deverá ser previamente submetido ao controle de qualidade realizado pelo órgão competente para realizar inspeção sanitária dos alimentos- Vigilância Sanitária e Secretaria Municipal de Agricultura.

Quanto a **minuta do contrato** entende-se que contém as cláusulas obrigatórias e essenciais, conforme o disposto no artigo 55, e incisos, da Lei de Licitações e Contratos Públicos<sup>3</sup>.

Logo observa-se que todos os documentos contém, de forma clara e suficiente, as descrições sucintas do objeto e suas características, descrevendo os itens; estimativa, direitos e responsabilidades, estando, portanto, aptos a fornecer as informações necessárias e satisfatórias ao proponente para que ele possa oferecer a sua proposta nos moldes de que a Administração Pública necessita. Assim, entende-se que as exigências dos dispositivos legais pertinentes foram atendidas.

#### 4. CONCLUSÃO

Considerando que, restou demonstrado nos autos que os documentos consignados no Processo Administrativo nº 030101/2023 apresentam-se em conformidade com o estabelecido na Lei Federal nº 8666/1993, havendo-se pautado de

<sup>3</sup> Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos; II - o regime de execução ou a forma de fornecimento; III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso; V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas; VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas; VIII - os casos de rescisão; IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei; X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor; XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos; XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

[assinatura]



acordo com os ditames da Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, esta procuradoria entende que a figura da Chamada Pública para aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural consiste em hipótese especial de licitação dispensável, podendo ser utilizado ao presente caso, razão pela qual opina pela **viabilidade do presente certame** e a obrigatória ratificação do mesmo, com a observância dos requisitos pertinentes e as condições estipuladas no ato convocatório.

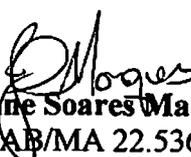
Dever observar a necessidade de publicação do edital em Diário Oficial do Estado e jornais de grande circulação, respeitado o prazo de intervalo mínimo de 20 dias como condição para a eficácia dos atos, conforme preconiza a Lei nº 11.947/09 e o Art. 26 §1º da Resolução CD/FNDE nº 26/2013.

*Ex positis*, ressaltamos a necessidade de dar sequência ao cumprimento dos requisitos da Lei Federal nº 8.666/93, com o devido andamento ao presente processo administrativo, seu processamento e julgamento, a ser realizado em alinhamento aos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

Encaminhe-se à Controladoria Geral do Município para atestar a conformidade documental do Aditivo.

**É o Parecer, S.M.J.**

Bacabal - MA, 08 de fevereiro de 2023.

  
**Jessyka Cristinne Soares Marques da Silva**  
OAB/MA 22.536  
Assessoria Jurídica  
**Procuradoria Geral do Município de Bacabal**