



**RESPOSTA AOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS
CHAMADA PÚBLICA nº 10.26.01/2023**

Tratam-se de Recursos Administrativos interpostos em face ao RESULTADO DE ANÁLISE DOS PROJETOS DE VENDA DA CHAMADA PÚBLICA DE Nº 10.26.01/2023, cujo os Recorrentes são:

Recorrente 1): COOPERATIVA DOS PRODUTOS E AGRICULTORES FAMILIARES DE BEBERIBE LTDA, inscrita no CNPJ sob nº 51.890.164/0001-72, habilitada para concorrer ao presente certame, doravante denominada Recorrente, a qual apresentou, presencialmente em 02/01/2024, Recurso Administrativo em face ao Resultado de Análise dos Projetos de Venda da Chamada Pública nº 10.26.01/2023; e

Recorrente 2): COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DA CAUCAIA – COOPERCAU, inscrita no CNPJ sob o nº 23.473.738/0001-71, habilitada para concorrer ao presente certame, doravante denominada Recorrente, a qual apresentou, eletronicamente em 29/12/2023, Recurso Administrativo em face ao Resultado de Análise dos Projetos de Venda da Chamada Pública nº 10.26.01/2023.

Objeto: O objeto da presente Chamada Pública é a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural conforme § 1º do art.14 da Lei nº 11.947/2009 e Resoluções do FNDE relativas ao PNAE, para ser utilizados na merenda escolar, da Rede de Ensino da Prefeitura Municipal de Beberibe/CE, através da Secretaria de Educação, conforme especificações constantes no Edital nº 10.26.01/2023 e seus Anexos.

I – DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE

Antes de ingressar propriamente no mérito, cabe analisar o requisito de admissibilidade do presente recurso, efetuar o exame de admissibilidade.

Em que pese a Resolução nº 06/2020 não tratar explicitamente da interposição de Recurso Administrativo, o direito de peticionamento é salvaguardado no art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", da Constituição Federal, portanto, havendo fundamentação legal para tanto.

No mais, os Recursos Administrativos apresentados pelas cooperativas, supra epígrafadas, doravantes Recorrentes, sendo recebidos dentro do estabelecido no artigo 109, inciso I, "b" da Lei 8.666/93, aplicado ao caso em comento como forma de legislação suplementar ao rito oriundo da Resolução FNDE nº 06/2020.

Portanto, em sede de admissibilidade, foram preenchidos, por parte das Recorrentes, os pressupostos de legitimidade, interesse processual, fundamentação e tempestividade, com fundamento na Resolução FNDE nº 06/2020 e no art. 5º, inciso XXXIV, alínea "a", da Constituição Federal, subsidiados pela Lei nº 8.666/93, merecem ter seu mérito analisado.

Desta feita, vimos, por meio do presente, analisar o mérito dos recursos administrativos.





II – DAS RAZÕES DOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Trata-se de CHAMADA PÚBLICA objetivando a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural conforme §1º do art.14 da Lei nº 11.947/2009 e Resoluções do FNDE relativas ao PNAE, para ser utilizados na merenda escolar, da Rede de Ensino da Prefeitura Municipal de Beberibe/CE, através da Secretaria de Educação, conforme especificações constantes no Edital nº 10.26.01/2023 e seus Anexos.

Em apertada síntese, as Recorrentes alegam que a decisão da Comissão de Licitação que ocasionou o Resultado de Análise dos Projetos de Venda da Chamada Pública nº 10.26.01/2023, publicado no Diário Oficial do Estado do Ceará, Nº 241, de 26 de dezembro de 2023, deve ser reformada, pois há possibilidade de macular o procedimento em questão.

A **COOPERATIVA DOS PRODUTOS E AGRICULTORES FAMILIARES DE BEBERIBE LTDA (Recorrente 1)** alega em Recurso Administrativo apresentado no dia 02/01/2024, que foi devidamente habilitada para concorrer a CHAMADA PÚBLICA 10.26.01/2023, afirmando que detém prioridade no certame em relação aos itens: item 13 – Polpa de Caju; item 14 – Polpa de Manga; item 15 – Polpa de Acerola; e item 16 – Polpa de Goiaba; pois de acordo com o estabelecido no art. 35, §2º e 3º da Resolução FNDE nº 06/2020, "o grupo de projetos de fornecedores **locais** tem prioridades sobre os demais grupos."

Ainda afirma que, conforme estabelece o §2º do art. 35 da Resolução do FNDE nº 06/2020, entende-se por LOCAL, no caso da DAP JURÍDICA, o município onde houver maior quantidade em número absolutos de DAPs Físicas registradas no extrato da DAP jurídica.

Sendo assim, a **Recorrente 1**, classificada em 2º lugar, afirma que encontra-se prejudicada em relação aos itens 13, 14, 15 e 16, pois detém um número absoluto de 24 cooperados domiciliados no município de Beberibe, enquanto a classificada no 1º lugar – CAEFCE é detentora de apenas 7 cooperados do município, devendo assim a COOPERATIVA DOS PRODUTOS E AGRICULTORES FAMILIARES DE BEBERIBE LTDA ter prioridade de classificação pois detém maior número de cooperados domiciliados no município de Beberibe, conforme estabelece o §2º, do art. 35 da Resolução FNDE nº 06/2020.

Por fim, a **COOPERATIVA DOS PRODUTOS E AGRICULTORES FAMILIARES DE BEBERIBE LTDA (Recorrente 1)** requereu a reforma da decisão que ocasionou o Resultado de Análise dos Projetos de Venda da Chamada Pública nº 10.26.01/2023, para que tenha a ordem de prioridade estabelecida no art. 35, §2º da Resolução FNDE nº 06/2020, devendo ser reclassificada para 1º Lugar em relação aos itens de gêneros alimentícios de nº 13, 14, 15 e 16. O que faria como vencedora do certame.

Já em suas razões recursais, a **COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DA CAUCAIA – COOPERCAU (Recorrente 2)** afirma que restou classificada em 4º Lugar, entretanto, alega que tal classificação encontra-se equivocada pois, conforme estabelece o item 5.3, inciso I, do Edital nº 10.26.01/2023 que dispõe acerca da ordem de prioridade para seleção, estabelecendo o grupo que teria prioridade em





razão de deter a maior porcentagem de assentados da reforma agrária, quilombolas ou indígenas, de acordo com a DAP/CAF apresentada.

Concluiu requisitando a reforma da decisão que ocasionou o Resultado de Análise dos Projetos de Venda da Chamada Pública nº 10.26.01/2023 para que a ordem de prioridade da seleção de projetos de vendas em relação a COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DA CAUCAIA – COOPERCAU considere o estabelecido no item 5.3, inciso I, do Edital nº 10.26.01/2023, e, assim, a reclassificação do grupo para 1º Lugar.

Assim, no intuito de dirimir os possíveis equívocos em relação decisão que ocasionou o Resultado de Análise dos Projetos de Venda da Chamada Pública nº 10.26.01/2023, ora discutido, a Comissão de Licitação do Município de Beberibe/CE, apresenta a RESPOSTA aos Recursos Administrativos interpostos pelos grupos **COOPERATIVA DOS PRODUTOS E AGRICULTORES FAMILIARES DE BEBERIBE LTDA (Recorrente 1) e COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DA CAUCAIA – COOPERCAU (Recorrente 2)**.

III – DA ANÁLISE DE MÉRITO

É notório que, em regra, as contratações públicas devem ser precedidas da realização de processo licitatório, cumprindo ao Administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, XXI, Constituição de 1988 e da Lei n.º 8.666/1993.

Neste norte, aduz o eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual afirma que a licitação visa "proporcionar às entidades governamentais a possibilidade de realizarem o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas administrativas entendem de realizar com os particulares".

Apesar de ocorrer excepcionalmente, diante de situações de inviabilidade de competição, a própria lei regente estabelece hipóteses de contratação direta pela Administração, sem licitação, como no caso dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666/93.

É pertinente registrar que a Lei nº 11.947/2009 – que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica –, em seu artigo 14, §1º, 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, in verbis:

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





os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

§ 1º **A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório**, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria. (Grifei)

Diante disso, conclui-se que as aquisições de gêneros alimentícios por meio de licitação dispensável é uma faculdade, não encontrando nenhum empecilho 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.

Nota-se que esse procedimento de chamada pública, apesar de restringir a competição em face dos demais fornecedores do mercado ofertante, não enquadrados como agricultores da Agricultura Familiar ou suas organizações fundamentam-se na 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 da segurança alimentar e nutricional, sendo essa a mais importante das diretrizes do PNAE.

Ademais, é importante frisar que a chamada pública prevista na Resolução CD/FNDE nº 26/2013 (§§ 1º e 2º do artigo 20) não implica na contratação com todos os habilitados, havendo a necessidade de um procedimento que vise a classificação das propostas para se determinar o fornecedor melhor classificado.

Assim, a chamada pública, considerando-se cada item (produto), deverá ter um ou, eventualmente, mais vencedores que se obrigarão a fornecer o gênero alimentício. Ainda, salienta-se que em um mesmo procedimento de chamada pública poderão ser classificados e contratados vários fornecedores, tendo em vista que podem existir vencedores distintos para produtos (itens) diferenciados, ou até mesmo para um mesmo item (§ 2º do art. 25 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013).

Dessa forma, é imperioso mencionar que o FNDE, por meio do Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar¹, estabelece, passo a passo, todos os procedimentos a serem observados pelas Entidades Executoras do PNAE – EEx. Quando optarem pela utilização da dispensa do procedimento licitatório, definindo a chamada pública como:

"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." (Grifei).

Assim, apesar de tratar-se de procedimento de dispensa de licitação, é preciso a observância de determinados requisitos legais e constitucionais, como por exemplo, a necessidade do edital ter ampla publicidade. Ainda, é importante ressaltar que os requisitos legais de habilitação acerca de contratações administrativas não eximem o futuro contratado por dispensa de licitação de sua regularidade jurídica nos termos do art. 27 a 31 da Lei nº 8.666/93.

a) DA DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

De antemão, cumpre destacar que o objeto da presente CHAMADA PÚBLICA é para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural conforme §1º do art. 14 da Lei nº 11.947/2009 e Resoluções do FNDE relativas ao PNAE, para ser utilizados na merenda escolar, da Rede de Ensino da Prefeitura Municipal de Beberibe/CE, através da Secretaria de Educação, conforme especificações constantes no Edital nº 10.26.01/2023 e seus Anexos.

Cabe ressaltar que a Administração procura sempre o fim público, respeitando todos os princípios basilares da licitação e dos atos administrativos, mormente o da legalidade, da isonomia, o da vinculação ao instrumento convocatório e o do julgamento objetivo.





Tais princípios norteiam essa atividade administrativa, impossibilitando o administrador de fazer prevalecer sua vontade pessoal, e impõem ao mesmo o dever de pautar sua conduta segundo as prescrições legais e editalícias. Aliás, este é o ensinamento da Lei nº 8.666/93, que prescreve, in verbis:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Assim, cumprirá ao edital traçar em seu corpo, dentre outras diretrizes, aquelas imprescindíveis à aferição da habilitação dos licitantes bem como descrição dos objetos a serem adquiridos, e, ainda, seu prazo de entrega. Somente desta forma será garantido um julgamento objetivo e isonômico, sem deixar margens a avaliações subjetivas.

De mais a mais, é também finalidade do edital o atendimento do interesse público, a saber, o da população de Beberibe (CE), este que se manifesta também na discricionariedade da administração. Assim, cabe ao ente público, na pessoa do servidor/comissão legalmente constituída manifestar a vontade do povo, tudo dentro dos ditames legais e princípios norteadores da administração.

Na verdade, a discricionariedade e arbitrariedade em muito se distinguem, tanto que Bandeira de Mello, acerca do agir discricionário e do agir arbitrário, explica cuidadosamente:

"não se confundem discricionariedade e arbitrariedade. Ao agir arbitrariamente o agente está agredindo a ordem jurídica, pois terá se comportado fora do que lhe permite a lei. Seu ato, em consequência, é ilícito e por isso mesmo corrigível judicialmente. **Ao agir discricionariamente o agente estará, quando a lei lhe outorgar tal faculdade (que é simultaneamente um dever), cumprindo a determinação normativa de ajuizar sobre o melhor meio de dar satisfação ao interesse público por força da indeterminação quanto ao comportamento adequado à satisfação do interesse público no caso concreto**".

Durante décadas houveram debates, tanto no plano jurídico como no plano político, na tentativa de exclusão da discricionariedade. Todavia, restou reconhecida a necessidade desta para um sistema administrativo com mais agilidade e presteza nos serviços públicos. Esse reconhecimento é fruto da modernidade, pois é impossível ao legislador, mesmo o mais árduo e capacitado, consignar na norma todas as situações do cotidiano detalhadamente.





Neste sentido, o pensador John Locke, citado por Andreas J. Krell, afirma que "muitas questões há que a lei não pode em absoluto prover e que devem ser deixadas à discricção daquele que detenha nas mãos o poder executivo, para serem por ele reguladas, conforme o exigam o bem e a vantagem do público".

Este é o fundamento para a existência da discricionariedade, que se caracteriza por uma parcela de liberdade concedida à administração, para realizar a melhor opção no caso concreto, em nome do interesse público.

Em verdade, até mesmo o Poder Judiciário é impedido de adentrar o mérito dos atos administrativos, sendo-lhe limitado a ater-se à análise de legalidade destes!

Desta feita, não restam dúvidas que cabe à Administração Pública a definição das especificações quanto a aquisição dos alimentos, bem como as especificações quanto as quantidades, prazo e local de entrega, não havendo que se falar em quebra de qualquer princípio administrativo.

b) DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou edital preceitua que a Administração Pública deve consolidar as regras de regência do processo da contratação pública em um único documento, denominado edital da licitação ou instrumento convocatório; e, ao editar esta regra, estará imediatamente submetida a ela, devendo assegurar o seu integral cumprimento pelos licitantes e contratados, que a ela também devem respeitar.

Conclusão direta e imediata, decorrente do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, e das regras expressas previstas na legislação de regência das licitações, é que o edital do certame tem natureza jurídica de ato administrativo normativo, destinado a regular as relações jurídicas vocacionadas à contratação pública.

O conteúdo normativo do instrumento convocatório é evidente, e consubstanciado nas regras da disputa licitatória, nas regras relativas à formação e execução do contrato, na previsão dos tipos infracionais específicos e nas sanções correspondentes para o cometimento de infração, nas regras de conduta dos agentes públicos, na exigência de cumprimento de outras normas que guardem relação com a licitação ou com o futuro contrato, e nas regras de conduta exigíveis de licitantes e contratados.

A norma contida no art. 25 da Lei nº 14.133/21 reforça a tese de que o instrumento convocatório tem natureza jurídica de ato administrativo normativo, composto por regras:

"o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às





penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento".

Trata-se de instrumento destinado à regulação de uma certa, determinada e específica relação jurídica licitatória e contratual, o que, contudo, não lhe retira a natureza jurídica de ato administrativo normativo.

Por fim, sabe-se que uma norma jurídica se evidencia por conter preceito e sanção. O instrumento convocatório contém preceitos e sanções para o descumprimento de seus preceitos – características, portanto, de uma norma jurídica.

Como expressado por Diogenes Gasparini:

"O ato administrativo não surge sponte sua. Deve ter um editor. Esse é o agente público. Isso, no entanto, não é tudo, pois o agente público há de ser competente, isto é, ser dotado de força legal para produzir esse ato".

Autoridade, nos termos do disposto no art. 6º, VI da Lei nº 14.133/21 é o **"agente público dotado de poder de decisão"**. Neste caso específico, relacionada a competência para editar o instrumento convocatório, é o agente público dotado de poder adotar as decisões necessárias para a administração e para a gestão administrativa, financeira e orçamentária da organização pública dentre as quais, a decisão sobre o conteúdo do instrumento convocatório.

Isto posto, conclui-se que o estabelecimento de especificações quanto a aquisição dos gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, devendo assim, estabelecer quantidades, prazo e local de entrega são dispositivos do edital e este, justamente pelo princípio licitatório da isonomia, obriga a todos os interessados a participar no certame.

IV – RESPOSTA AOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS DAS RECORRENTES 1 e 2

As alegações dos grupos COOPERATIVA DOS PRODUTOS E AGRICULTORES FAMILIARES DE BEBERIBE LTDA (Recorrente 1) e COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DA CAUCAIA – COOPERCAU (Recorrente 2) não merecem acolhimento, pois cabe ao gestor a decisão conforme os moldes estabelecidos no Edital da CHAMADA PÚBLICA DE Nº 10.26.01/2023, estando todos os atos vinculados ao respectivo instrumento convocatório.

A Comissão de Licitação do Município de Beberibe/CE, no intuito de dirimir quaisquer possíveis vícios na decisão recorrida, passa a expor o entendimento acerca das alegações das COOPERATIVA DOS PRODUTOS E AGRICULTORES FAMILIARES DE BEBERIBE LTDA (Recorrente 1) e COOPERATIVA AGROPECUÁRIA DA CAUCAIA – COOPERCAU (Recorrente 2).

Assim, expõe-se a análise das razões apresentadas pelas Recorrentes:





Inicialmente, é válido mencionar que o artigo 34 da Resolução FNDE Nº 06/2020, determina:

Art. 34 Os proponentes podem apresentar projetos de venda como:

I - grupo formal: organização produtiva detentora de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica;

II - grupo informal: agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupos;

III - fornecedor individual: detentor de DAP Física.

As Recorrentes 1 e 2, assim como as demais habilitadas no certame, enquadram-se como Grupos Formais, pois possuem Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica.

Observa-se nos Recursos Administrativos em análise que ambas as Recorrentes declaram ter direito de prioridade na seleção dos projetos de venda dos grupos para a CHAMADA PÚBLICA Nº 10.26.01/2023. Portanto, passaremos a analisar adiante o mérito dos Recursos Administrativos interpostos.

DA PRIORIDADE DE SELEÇÃO DOS PROJETOS DE VENDAS. RECURSO ADMINISTRATIVO – COOPERATIVA DOS PRODUTOS E AGRICULTORES FAMILIARES DE BEBERIBE LTDA (Recorrente 1):

Analisaremos a seguir a possibilidade quanto a prioridade de seleção da Recorrente 1 que afirmou em razões recursais ter o direito de prioridade em relação aos demais concorrentes nos moldes do artigo 35, da Resolução FNDE nº 06/2020, in verbis:

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:



