



PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL
COMISSÃO ESPECIAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO

ANÁLISE DE RECURSO ADMINISTRATIVO

CHAMAMENTO PÚBLICO Nº 003/2019-SMAB

PROTOCOLO Nº: 01-028.094/2019

OBJETO: "Credenciamento de cooperativas e associações, fornecedoras de gêneros alimentícios, diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, que tenham interesse em fornecer para os Centros Municipais de Educação Infantil e Escolas Municipais, atendidas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE".

RECORRENTE: COOPERATIVA DE PROCESSAMENTO ALIMENTAR E AGRICULTURA FAMILIAR E SOLIDÁRIA DE PIRAQUARA – COPASOL TRENTINA (CNPJ nº 17.259.020/0001-84)

CONTRARRAZOANTE: COOPERATIVA DE PROCESSAMENTO ALIMENTAR E AGRICULTURA FAMILIAR SOLIDÁRIA DE AGUDOS DO SUL E REGIÃO – COPASOL SUL (CNPJ nº 17.430.251/0001-09)

RAZÕES: Inabilitação da recorrente por descumprimento dos itens 5.1.5 e 7.5 do edital.

i – Das formalidades legais

O resultado de julgamento do chamamento público, em epígrafe, foi publicado no dia 12/07/2019, consoante análises consubstanciadas nos documentos Ata de Julgamento e Aviso de Resultado de Julgamento (fls. 783 a 798). Os referidos documentos foram publicados no portal da Prefeitura Municipal de Curitiba <https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/chamamentos-publicos-2019/3070>

O Aviso de Resultado de Julgamento foi publicado no Diário Oficial Eletrônico – Atos do Município de Curitiba (fls. 799 a 806) e mural da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, em 12/07/2019, ficando o prazo para interposição de recurso até às 17h30 do dia 19/07/2019, conforme previsão do item 9.1 do edital.

A proponente COOPERATIVA DE PROCESSAMENTO ALIMENTAR E AGRICULTURA FAMILIAR E SOLIDÁRIA DE PIRAQUARA – COPASOL TRENTINA (CNPJ nº 17.259.020/0001-84), utilizando-se do previsto no item 9.1 do edital e do artigo 109 da Lei Federal nº 8.666/93, protocolou tempestivamente, às 17h29 do dia 19/07/2019, a sua peça recursal (fls. 807 a 819), inconformada com o julgamento da Comissão Especial de Chamamento Público que inabilitou-a do certame.

Em face da interposição do recurso administrativo, a Comissão de Chamamento Público comunicou aos demais participantes, por e-mail (fls. 820 e 821), em 22/07/2019, o prazo para apresentação de contrarrazões de 5 (cinco) dias úteis, conforme item 9.3 do edital e parágrafo 3º do artigo 109 da Lei nº 8.666/93, ou seja, até às 17h30 do dia 26/07/2019.

A COOPERATIVA DE PROCESSAMENTO ALIMENTAR E AGRICULTURA FAMILIAR SOLIDÁRIA DE AGUDOS DO SUL E REGIÃO – COPASOL SUL (CNPJ nº 17.430.251/0001-09), apresentou contrarrazões (fls. 822 a 824), tempestivamente, às 16h07 de 26/07/2019.

II – Das alegações da Recorrente

A Recorrente insurge-se por sua inabilitação, em reduzida motivação, que reproduzimos abaixo:

828
r

Q 1 f f

“Quanto a decisão da proferida no despacho do dia 12/07/2019. Que torna a cooperativa inabilitada. Cabe ressaltar que a certidão e o projeto de venda seguem (anexo I e II). Não foi apresentado junto na entrega estes documentos pelo motivo: Não estar esplanada a questão do qual arquivo a ser elaborado para apresentar o projeto de vendas e cabe entender que os produtores são os que estão no extrato da DAP, devidamente apresentados, todos Ativos e atualizados na DAP Jurídica desta cooperativa. Requer assim a habilitação da mesma, para continuar no certame”.

Juntamente com o recurso a Recorrente apresenta a Certidão Negativa de Débitos Tributários e de Dívida Ativa Estadual (fl. 808) e Projetos de Venda (fls. 809 a 818).

III – Das contrarrazões

A Contrarrazoante, em síntese, rebate os argumentos da Recorrente, conforme segue:

a) Que alega a Recorrente que sua inabilitação foi injusta por entender que o Edital não informava claramente qual documento a ser elaborado para apresentação do projeto de venda, aduzindo que “cabe entender” que os produtores seriam os que constam no extrato da DAP Jurídica apresentada;

b) Na Ata de Julgamento realizada em 12/07/2019, informa que a ora Recorrente não apresentou os seguintes documentos: Certidão Negativa de Débitos do Estado, conforme solicitado no item 5.1.5 do Edital; e Projeto de venda conforme modelo do anexo I do edital, ou seja, sem a relação dos agricultores cooperados, com DAP Física e informando que estes iriam produzir os itens, conforme item 7.5 do edital;

c) Verifica-se que juntamente com o Recurso apresentado a Recorrente anexou a referida certidão, porém nota-se no rodapé da mesma que fora emitida em 19/07/2019, ou seja, posteriormente ao julgamento de sua documentação, sendo, portanto, correta a decisão da Comissão que a julgou inabilitada pela ausência de documentação exigida no edital;

d) Pela leitura da ata de julgamento do dia 12/07/2019 não se vislumbra a concessão de prazo para apresentação posterior de documento exigidos para habilitação das proponentes, as quais deveriam entregar toda a sua documentação dentro do prazo determinado em edital, conforme consta do edital;

e) Destaca as exigências previstas nos itens 6.1 e 6.2 do edital;

f) Ressalta que o recurso apresentado apenas questiona sua inabilitação em relação ao projeto de venda, ignorando o fato de que fora também inabilitada por deixar de apresentar a Certidão Negativa relativa aos débitos estaduais;

g) Ademais, quanto à alegação da recorrente de que o Edital não deixa claro como deveria ser apresentado o Projeto de Venda, esta não deve prosperar, pois o Edital de Chamamento Público nº 003/2019 da SMAB é bastante claro e específico ao determinar no item 7.5 que na elaboração do Projeto de Venda a cooperativa/associação deverá informar o número de cooperados/associados por categoria (**assentados, quilombolas, indígenas e demais agricultores com DAP Física**) e o **município de domicílio dos mesmos**. As informações cadastradas devem observar os dados registrados no Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e em outros órgãos oficiais;

h) Resta claro que não bastaria a apresentação da DAP Jurídica como quer fazer crer a ora recorrente, nem sequer merecer ser acolhida sua alegação de que não havia a informação clara de como deveria ser apresentado o projeto de venda, ora, o edital trazia inclusive o modelo a ser seguido.

i) Requer que seja improvido o recurso apresentado pela COPASOL TRENTINA, para que no mérito seja julgado improcedente.

of
2
t

BZF

IV – Da análise do recurso

Em face do recurso interposto, manifestamo-nos que o mesmo seja conhecido, vez que presentes os pressupostos de admissibilidade quanto ao cabimento, tempestividade, competência e legitimidade, previstos no edital e na Lei nº 8.666/93.

Preliminarmente, cabe ressaltar que o presente procedimento para a aquisição de alimentos para atender a merenda escolar, é regrada pela 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, bem como pelas Resoluções nº 26/2013 e 04/2015 editadas pelo Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação que dispõem sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e que visam o fortalecimento da agricultura familiar e sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico local.

Ainda, no âmbito do Município de Curitiba, os procedimentos para o credenciamento por meio de chamamento público, orientam-se pelo Decreto Municipal nº 610/2019 (revogou o Decreto nº 1.251/2018) e subsidiariamente pelas normas da Lei nº 8.666/93, bem como pelos princípios que regem o Direito Constitucional e Administrativo.

Cumpre-nos lembrar o elementar princípio do Direito Administrativo, de que a Administração Pública, diferentemente do particular, só pode fazer o que a lei determina, em estrita conformidade com os princípios da legalidade e da moralidade.

Isto posto, traz-se a análise para maior elucidação dos fatos, as considerações abaixo que refutam os argumentos apresentados pela Recorrente.

Destacamos que conforme dispõe o artigo 3º da Lei nº 8.666/93 a contratação pública deve ser precedida de procedimento administrativo que garanta a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e que será processado e julgado 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 são correlatos”.

O artigo 127 do Decreto Municipal nº 610/2019, reforça o mandamento legal prevendo que o chamamento público será promovido e julgado segundo os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, isonomia, julgamento conforme critérios estabelecidos em edital e outros correlatos.

Aqui ressaltamos o princípio da vinculação ao instrumento convocatório que trata-se, na verdade, de princípio inerente a toda contratação pública e que evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo.

O princípio do instrumento convocatório está consagrado pelo art. 41, *caput*, da Lei nº 8.666/93, que dispõe *in verbis*:

“A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

Nesse sentido, vale citar a lição de Maria Sylvania Zanella Di Pietro¹:

“Trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja nulidade do procedimento. Além de mencionado no art. 3º da Lei n 8.666/93, ainda tem seu sentido explicitado, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. E o artigo 43, inciso V, ainda exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital. O

¹ PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. **Direito Administrativo**. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 299.

3
f
+

princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso II); se deixarem de atender as exigências concernentes a proposta, serão desclassificados (artigo 48, inciso I)”.

Quando a Administração estabelece, no edital, as condições para participar do certame, as proponentes apresentarão suas propostas e documentos de habilitação com base nesses elementos.

Ora, se for aceita proposta ou documentos com desrespeito às condições previamente estabelecidas, burlados estarão os princípios já elencados, em especial o da igualdade entre os participantes, pois aquele que se prendeu aos termos do edital poderá ser prejudicado por outro que os desrespeitou.

Em sua festejada obra *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*², Marçal Justen Filho, sabiamente nos ensina:

“O instrumento convocatório cristaliza a competência discricionária da Administração, que se vincula a seus termos. Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º, pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento. Sob um certo ângulo, o edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve pela invalidade destes últimos. Ao descumprir normas constantes do edital, a Administração Pública frustra a própria razão de ser da licitação. Viola os princípios norteadores da atividade administrativa, tais como a legalidade, a moralidade, a isonomia.”

No mesmo sentido é a lição de José dos Santos Carvalho³:

“A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial. O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa”.

Observa-se que princípio da vinculação ao instrumento convocatório, ao mesmo tempo em que garante a transparência do certame, assegura a plena observância dos princípios da igualdade, impessoalidade, publicidade, moralidade e probidade administrativa, preceitua que o julgamento das propostas e documentos de habilitação seja o mais objetivo possível, nos exatos termos das regras previamente estipuladas. Isso sem contar a necessidade de perpetuação de tal vinculação durante toda a execução do contrato.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, tem o mesmo entendimento:

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10ª ed. São Paulo: Dialética, 2004, p. 395

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 246.

Handwritten signature and initials at the bottom right corner.

029

"A Administração Pública não pode descumprir as normas legais, tampouco as condições editalícias, tendo em vista o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/93, art.41) REsp nº 797.179/MT, 1ª T., rel. Min. Denise Arruda, j. em 19.10.2006, DJ de 07. 11.2006)".

"Consoante dispõe o art. 41 da Lei 8.666/93, a Administração encontra-se estritamente vinculada ao edital de licitação, não podendo descumprir as normas e condições dele constantes. É o instrumento convocatório que dá validade aos atos administrativos praticados no curso da licitação, de modo que o descumprimento às suas regras devesse ser reprimido. Não pode a Administração ignorar tais regras sob o argumento de que seriam viciadas ou inadequadas. Caso assim entenda, deverá refazer o edital, com o reinício do procedimento licitatório, jamais ignorá-las. (MS nº 13.005/DF, 1ª S., rel. Min. Denise Arruda, j. em 10.10.2007, DJe de 17.11.2008)".

O Tribunal Regional Federal, em decisão sobre apelação cível (AC 200232000009391), registrou:

"Conjugando a regra do art. 41 com aquela do art. 4º [Lei nº 8.666/93], pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja quanto a regras de fundo quanto àquelas de procedimento. (...) O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. Nem mesmo o vício do edital justifica a pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada. Se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado pura e simplesmente ignorá-las ou alterá-las (...)"(Justen Filho, Marçal; Comentários à lei de licitações e contratos administrativos; 8ª ed., São Paulo, Dialética, comentários ao art. 41, pgs. 417/420). A conduta da Administração na condução do pleito foi de estrita observância e vinculação ao edital, sendo o direito prejudicado pertencente a terceiro que não observou as prescrições editalícias, sendo descabida a pretensão de beneficiar-se de sua desídia".

É importante salientar que, em se tratando de norma constante do edital, deve haver vinculação ao instrumento convocatório, sob pena de também afrontar ao princípio da segurança jurídica. Do contrário, seriam permitidas inúmeras alterações dos critérios de julgamento, perpetuando-se total insegurança de seus termos, ao bel prazer da Administração.

No edital é inequívoca, no item 6.1, como devem ser apresentados os documentos e projeto de venda:

*"6.1 Os proponentes deverão protocolar até às 17h30 do dia **24 de junho de 2019**, no endereço citado no item 1.1, envelope fechado e lacrado, contendo os **DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO e PROJETO DE VENDA**, previstos no item 5, bem como constar na parte externa e frontal do mesmo, o nome ou denominação do fornecedor, conforme abaixo:"*

Cumpre-nos lembrar que o edital foi publicado no dia 23/05/2019, ou seja, às participantes foi concedido o prazo de 31 (trinta e um) dias para avaliar, questionar e obter as informações necessárias sobre o chamamento, antes de protocolar o envelope com os documentos necessários.

O prazo foi superior à exigência contida no parágrafo 1º do artigo 26 da Resolução nº 4/2015, editado pelo Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação que dispõem sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE:

92⁵ P F

B30
L

“§1º Os editais das chamadas públicas deverão permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias”.

Recordamos que não houve impugnação aos termos do edital por parte da Recorrente, e que ao participar da chamada concordou com as condições impostas no referido instrumento.

- Da exigência da Certidão Negativa de Débitos do Estado

O edital do Chamamento Público nº 003/2019-SMAB, conforme o item 5.1.5, prevê:

“5.1.5. Certidões Negativas de Débitos ou de não contribuinte expedidas pelo Estado e Município (tributos mobiliários e imobiliários) em que estiver localizada a sede da cooperativa /associação”.

Ora, a Recorrente omite-se, na sua peça recursal, quanto ao descumprimento de exigência cristalina exigida no item 5.1.5 do instrumento convocatório, como bem atentou a Contrarrazoante. Simplesmente, junta o documento, sem ao menos esclarecer sobre o que tenha motivado a sua desídia.

Portanto, entendemos que são insuficientes os argumentos da Recorrente no que tange à expressa exigência da certidão negativa de Débitos expedida pelo Estado e o não cumprimento no prazo determinado no edital.

- Da apresentação do Projeto de Vendas

O edital do Chamamento Público nº 003/2019-SMAB, trata da apresentação do Projeto de Venda no item 5.1.8, conforme Modelo do Anexo I, e na forma do item 7.5, que prevê:

“7.5 Na elaboração do Projeto de Venda a cooperativa/associação deverá informar o número de cooperados/associados por categoria (assentados, quilombolas, indígenas e demais agricultores com DAP Física**) e o **município de domicílio dos mesmos**. As informações cadastradas devem observar os dados registrados no Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA e em outros órgãos oficiais”.**

A Recorrente alega em desesperada tentativa de justificar a sua desídia, que não restou clareza no edital em como apresentar o arquivo.

Os itens 5.1.8 e 7.5 do edital, combinados com o Modelo do Anexo I, parecem-nos óbvios e claros. Causa-nos estranheza que a Recorrente alegue que não apresentou conforme o edital, e depois junte os projetos de venda na forma exigida, porém, fora do prazo estipulado no edital.

O modelo do Anexo I, para o Projeto de Venda, é cristalino em prever a discriminação exigida no item 7.5 do edital, com a identificação dos agricultores com suas respectivas DAP Físicas, localidade, quantidades, preços praticados, localidades e a totalização dos produtos de cada agricultor.

Ainda, não condiz com a realidade a afirmação da Recorrente de “*que os produtores são os que estão no extrato da DAP, devidamente apresentados*”. Conforme pode-se observar os projetos de vendas apresentados pela Recorrente às folhas 647 a 652, omitem-se as informações de qualquer agricultor com DAP Física e o extrato da DAP Jurídica à fl. 669 não possui qualquer lista ou relação de agricultores mencionados.

Em que pesem os poucos, ou quase nenhum argumentos trazidos pela Recorrente, reforçamos que a Comissão analisou objetivamente os critérios estabelecidos no edital, cumprindo assim os princípios que regem as contratações públicas, possibilitando a igualdade entre os participantes.

92⁶ pf
L

831

Simplemente aceitar a apresentação de documentos fora do prazo inicial, seria uma ofensa direta não só a isonomia mas também à moralidade e ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório prejudicando àqueles que atenderam todas as condições do edital. Seria como favorecermos um participante dando-lhe um prazo maior para apresentar os documentos, quando não foi concedido aos demais.

É de bom alvitre, reforçarmos que a chamada pública regrada pela Lei nº 11.947/2009, e Resoluções nº 26/2013 e 04/2015, editadas pelo Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação, dispõem procedimentos para priorizar o fornecimento dos produtos previstos de acordo com a região e utilizando-se critérios se possuem assentamentos (reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas), produtos orgânicos e convencionais.

Ressaltamos mais uma vez, que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório é inerente a todo o procedimento de contratação e evita não só futuros descumprimentos das normas do edital, mas também o descumprimento de diversos outros princípios atinentes ao certame, tais como o da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo.

Assim sendo, na análise objetiva da peça recursal interposta, não há como considerarmos os argumentos da Recorrente, pois a mesma não atendeu os itens já expostos e previstos no edital.

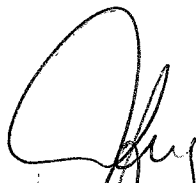
V – Da Conclusão

Após análise das razões recursais, a Comissão Especial de Chamamento Público sugere o **IMPROVIMENTO** do recurso interposto pela COOPERATIVA DE PROCESSAMENTO ALIMENTAR E AGRICULTURA FAMILIAR E SOLIDÁRIA DE PIRAQUARA – COPASOL TRENTINA (CNPJ nº 17.259.020/0001-84), mantendo a sua inabilitação e a sua consequente inaptidão para o credenciamento no Chamamento Público nº 003/2019-SMAB.

Diante do exposto encaminhamos o presente ao Núcleo de Assessoramento Jurídico da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional para análise e parecer, nos termos do item 9.4 do edital.

Após, encaminhem-se os autos à autoridade superior para deliberação.

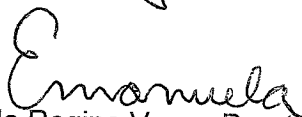
Curitiba, 29 de julho de 2019.



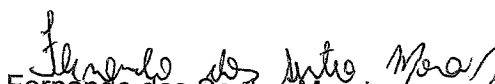
André Luiz da Motta Bezerra
Presidente



Gino Lucchin
Membro Titular



Emanuela Regina Vanzo Duarte Silva
Membro Titular



Fernando dos Santos Moraes
Membro Suplente