



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA
EDUCAÇÃO

PROCESSO: 015.00023454/2023-85 - (SEM PAPEL - SEDUC-PRC-2022/08430)

INTERESSADO: Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares - CISE

PARECER: CJ/SE n.º 436/2023

EMENTA: EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR – PNAE. CHAMADA PÚBLICA. CREDENCIAMENTO. Aquisição de alimentos in natura junto a entidades que congregam produtores familiares. Irregularidades na documentação apresentada. Respostas às dúvidas da Secretaria da Educação em relação aos procedimentos adequados. Necessidade de instauração de apuração preliminar, na forma da legislação de regência. Recomendação de, se o caso, oportuna submissão dos autos ao Secretário da Educação, para instauração de procedimento sancionatório, nos termos da Lei n.º 12.846/2013 e do Decreto Estadual n.º 67.301/2022, que revogou expressamente o Decreto Estadual n.º 60.106/2014 (Lei Anticorrupção). Considerações expostas na peça opinativa.

Senhora Procuradora do Estado Chefe:

1. Cuida-se de procedimento relacionado à contratação de fornecimento de hortifrutis para região RMSP Sub-Região Leste, produzidos e comercializados diretamente pela agricultura familiar e do empreendedor rural familiar, por meio de Chamada Pública, cuja aquisição, para fins de merenda escolar, se daria por dispensa de licitação, conforme regras do Programa Nacional de Alimentação Escolar, regido atualmente pela Lei Federal n.º 11.947/2009 e Resolução CD/FNDE n.º 06/2020, alterada pelas Resoluções CD/FNDE n.º 20/2020 e 21/2021, com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

2. Anoto a existência dos seguintes elementos de interesse, constantes dos autos, para o exame em apreço:

- a) Memorando DAESC/CENUT, datado de 11 de fevereiro de 2022, referente à proposta de aquisição dos produtos (fls. 02/05);
- b) Cardápio Padrão (fls. 06/11);
- c) Memória de cálculo (fls. 12/16);
- d) Informações sobre a gestão da alimentação escolar no Estado de São Paulo (fls. 17/20);
- e) Resolução SEDUC 29, de 26 de fevereiro de 2021 (fls. 22/29);
- f) Resolução nº 21, de 16 de novembro de 2021, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (fl. 30);
- g) Informações sobre os “Orgânicos na Alimentação Escolar – A Agricultura Familiar Alimentando o Saber” (fls. 31/43);
- h) Termo de referência (fls. 44/96);
- i) Informação DAESC/CENUT nº 110/2022 (fls. 97/123);
- j) Despacho CECOL nº 048/2022 (fl. 124);
- k) Despacho CPLIC nº 134/2022 (fls. 125/128);
- l) Memória de Cálculo da Necessidade para as Escolas da RMSO – Sub região Leste (fls. 129/132);
- m) Termo de Referência – Gênero Alimentício – Hortifrutis – Frutas, Legumes/Tubérculos e Verduras (fls. 133/186);
- n) Despacho do Centro de Processamento de Licitações e Contratos acerca da pesquisa de preços (fls. 189/190);
- o) Termo de Referência (fls. 193/253);
- p) Informação DAESC/CENUT nº 629/2022 (fls. 254/256);
- q) Despacho CPLIC nº 143/2023 (fls. 257/258);
- r) Parecer Referencial nº 3/2023 (fls. 259/290);
- s) Termo de Referência (fls. 383/447);



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

- t) Informação DAESC/CENUT nº 077/2023 (fls. 448/462);
- u) Portaria Normativa CISE nº 033, de 27 de fevereiro de 2023 (fls. 464/468);
- v) Despacho da Assistência Técnica da CISE acerca das considerações apontadas pelo Parecer Referencial nº 3/2023 (fls. 469/478);
- w) Informação DAESC/CENUT nº 253/2023 (fls. 479/483);
- x) Despacho do Senhor Coordenador da CISE acerca da decisão sobre a aplicação do regime jurídico da Lei nº 8666/93 ao presente procedimento licitatório (fl. 484);
- y) Informação do Núcleo de Armazenamento IV (fls. 485/486);
- z) Ficha de Integração SIAFEM (fl. 487);
- aa) Nota de Reserva – 2023NR00198 (fl. 488);
- bb) Informação do Departamento de Orçamento (fl. 489);
- cc) Despachos do Núcleo de Armazenamento IV (fls. 490 a 492);
- dd) Minuta de Edital de Chamada Pública, do respectivo Termo de Referência e anexos (fls. 493/677);
- ee) Despacho CPLIC 340/2023 (fl. 678);
- ff) Informações aos Grupos Formais de Agricultores Familiares; Conselhos Estaduais de Alimentação e Secretaria de Agricultura e Abastecimento (fl. 679/688);
- gg) Despacho do Departamento de Alimentação Escolar (fl. 689);
- hh) Envelope nº 1 – Habilitação – Documentação (fls. 691/736 e 743/790);
- ii) Envelope nº 2 – Projeto de Venda e Documentos Técnicos (fls. 737/742 e 791/1140);
- jj) Ata de Abertura da Sessão (fls. 1141/1146);
- kk) Despacho CPLIC 408/2023 (fl. 1147);



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

- ll) Portaria MAPA nº 387, de 30 de dezembro de 2021 (fls. 1148/1149);
- mm) Portaria MDA nº 1, de 7 de fevereiro de 2023 (fl. 1150);
- nn) Extratos para empreendimento familiar rural e formas associativas da agricultura familiar (fls. 1151/1164);
- oo) Lista de Associados com DAP (fls. 1165/1173);
- pp) Seleção dos proponentes antes da fase de habilitação – Chamada Pública nº 10/2023 (fl. 1174);
- qq) Seleção dos proponentes da Chamada Pública nº 10/2023 antes da diligência dos envelopes 01 e 02 (fl. 1175);
- rr) Informação DAESC/CENUT nº 412/2023 (fls. 1178/1184);
- ss) Termo de Mudança de Sistemas (fl. 1185);
- tt) Despacho do Centro de Processamento de Licitações e Contratos (fls. 1186/1195, não numeradas).

É o breve relatório. Opino.

3. Observo, preliminarmente, que a análise a ser feita por esta Consultoria Jurídica limita-se aos aspectos técnico-jurídicos submetidos nesta consulta, não ingressando na questão da conveniência ou oportunidade das medidas técnicas ou administrativas de responsabilidade das autoridades da Pasta.

4. O Centro de Processamento de Licitações e Contratos, examinando a documentação existente para efeito desta Chamada Pública, fez as seguintes afirmações, após os trabalhos de abertura dos envelopes, nos termos do subitem 4.2 do edital, “*verbis*”: **a)** “*no anúncio da abertura dos envelopes, apresentamos a Cooperativa*



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

*Agropecuária Dourados – CooperDourados- CNPJ: 20.475.773/0001-31, contudo, na fase de análise e diligência dos documentos notamos que toda a documentação contida no interior do envelope, referia-se a, Associação dos Pequenos Produtores Rurais Renascer – CNPJ : 11.016.446/0001-20, conforme consta no documento SEDUC-EXP- 2023/276127, o endereço da Cooperativa e da Associação, são os mesmos” ; **b)** “Ato contínuo, em análise dos documentos de habilitação, verificamos que a Associação dos Pequenos Produtores Rurais Renascer, possui as seguintes pendências: 5.2.1-d- Extrato da DAP Jurídica para associações e cooperativas, emitido nos últimos 60 dias; 5.2.3- Certidão de qualificação- econômico financeira; 5.2.4 – Declarações com o número de DAP/CAP; 9.1.3 – Verificamos pendências Cadin” ; **c)** “Em análise ao projeto de venda apresentado pela Associação dos Pequenos Produtores Rurais Renascer – APREN, identificamos similaridades com os agricultores familiares da Associação dos Pequenos Produtores Rurais Dourados – ASSDOR, inscrita no CNPJ sob nº 09.025.349/0001-52, a qual participou da Chamada Pública de Laranja e Tangerina nº 002/CP/2022, processo SEDUC-PRC-2022/03269, dentre eles: a diretora presidente e o 1º tesoureiro da associação ASSDOR”; **d)** “Além disto, observamos os seguintes pontos: - Da quantidade total de 69 (sessenta e nove) agricultores relacionados no projeto de venda da Associação dos Pequenos Produtores Rurais Renascer – APREN, notamos que 54 (cinquenta e quatro) agricultores eram vinculados ao projeto de venda da Associação dos Pequenos Produtores Rurais Dourados – ASSDOR”; **e)** “O Ato Constitutivo apresentado na abertura da sessão pública da Associação APRREN foi constituída em 24/03/2023 (recente) e seu endereço é a mesma da Associação ASSDOR Agrovila Dourados” e **f)** “A Associação ASSDOR executou os contratos decorrentes da Chamada Pública nº 002/CP/2022, processo administrativo SEDUC-PRC-2022/03269, de forma irregular, com prática de subcontratação total do objeto, agindo como mera intermediária nos ajustes, a determinada conduta foi notada após visita técnica realizada em 13 e 14/10/2022, relatada através do documento SEDUC-DCI-2022/419864-A, o local indicado pela Associação ASSDOR não havia plantação dos produtos oriundos ofertados na referida Chamada Pública. A conduta da Associação juntamente com outras duas que participaram das ref. chamada pública, ensejou em rescisão unilateral dos contratos, conforme documento nº SEDUC-DCI-2023/102044-A, instauração de procedimentos sancionatórios para aplicação de restrição de direito e multa, e outras providências, de*



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

acordo com as orientações exaradas pela Consultoria Jurídica da Pasta, sob Parecer Referencial CJ/SE nº 35/2022, expedido sob processo nº SEDUC-PRC-2022/03269.”

5. Diante das observações acima, o Centro de Processamento de Licitações e Contratos fez a seguinte indagação a este órgão jurídico: “1) *Considerando os indícios mencionados entre a ASSOCIAÇÃO DOS PEQUENOS PRODUTORES RURAIS RENASCER e a Associação dos Pequenos Produtores Rurais Dourados – ASSDOR, podemos considerar que a possível contratação da proponente não é razoável, logo prejudicial à Administração? Se sim, como a Administração deve agir?*”

6. Deve ser destacado, de início, que a Administração Pública é regida pelos seguintes princípios constitucionais, aos quais deve ilimitada obediência, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

7. O princípio da legalidade exige que a Administração se pautem pelo estrito cumprimento daquilo que estiver disposto em lei, ou seja, uma ação somente poderá ser tomada se estiver de acordo com a legislação vigente.

8. A impessoalidade exige, por sua vez, que todas as pessoas, físicas ou jurídicas, sejam tratadas sem quaisquer favorecimentos.

9. O princípio da moralidade é aquele que estabelece que os valores morais estejam explícitos nas normas jurídicas, visando preservar a gestão pública em relação às suas condutas.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

10. A publicidade, enquanto princípio, visa promover a transparência dos atos e das atividades da Administração Pública.

11. E, por último, o princípio da eficiência almeja, em sua essência, entregar bons resultados aos cidadãos, destinatários de suas ações.

12. Diante desse quadro, observa-se que a Administração traz importantes elementos, todos aptos a concluir, no contexto desses princípios acima elencados, que a proponente em tela não somente não poderá ser contratada, mas, também, sequer admitida ao procedimento, nos termos do respectivo instrumento convocatório.

13. Com efeito, tem-se que a Cooperativa Agropecuária Dourados – CooperDourados – CNPJ nº 20.474.773/0001-31, ao apresentar seu envelope de habilitação, nele inseriu os documentos de outra entidade, a Associação dos Pequenos Produtores Rurais Renascer – CNPJ : 11.016.446/0001-20, possuindo, segundo consta, o mesmo endereço dela. Ou seja, sequer promoveu a juntada da documentação própria. Conduta inadmissível.

14. Não bastasse isso, além de pendências verificadas em nome desta última, a Administração constatou e identificou similaridades da Associação dos Pequenos Produtores Rurais Renascer com os agricultores familiares da Associação dos Pequenos Produtores Rurais Dourados – ASSDOR, inscrita no CNPJ sob nº 09.025.349/0001-52, a qual participou da Chamada Pública de Laranja e Tangerina nº 002/CP/2022, processo SEDUC-PRC-2022/03269, sendo certo, também, conforme relatado, que a conduta da ASSDOR, juntamente com outras duas no processo acima indicado, ensejou rescisão unilateral dos contratos respectivos e instauração de procedimentos sancionatórios.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

15. Portanto, repito, a entidade proponente não poderá ser admitida no procedimento, diante da ausência de documentação própria e das indiscutíveis irregularidades na documentação oferecida a exame da Administração Pública. Documentação, repito, que a ela não se refere, mas a outra entidade que, curiosamente, possui o mesmo endereço dela e cujo vínculo com terceira entidade suspeita parece ter relevo. Conduta reprovável, passível de induzir a erro a Administração.

15.1. Ademais, como pode ser constatado pelo exame do edital, seu item 4.2. estabelece que, após a abertura dos envelopes, a Comissão de Chamada Pública suspenderá a sessão para análise de conformidade dos documentos entregues (documento 0151556 – p. 495). Pois bem, isso foi feito.

15.2. Ato contínuo, diante do teor da documentação examinada, deverá ser lavrada ata pela referida comissão, com a indicação dos proponentes classificados, ou seja, aqueles que apresentaram a documentação idônea e apta ao prosseguimento da disputa, excluindo-se os demais, em estrita obediência ao item 6 do mesmo edital, que estabelece critérios de seleção dos beneficiários (documento 0151556 - p.497).

15.3. No caso dos autos, s.m.j., não me parece razoável a outorga da prerrogativa inserta no subitem 6.7. do edital (documento 0151556 – p. 498), no sentido da possibilidade de regularização da documentação, eis que houve possível má fé na sua apresentação, o que não seria passível de regularização, conforme relatado nos autos.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

15.4. Todavia, como corolário do direito à ampla defesa, parece-me necessária a abertura de prazo para a interposição de recurso, na forma estabelecida no item 7 e respectivos subitens do edital (documento 0151556 – p. 498).

16. Por outro lado, a Lei Federal nº 12.846/2013, dispõe sobre a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

17. Com efeito, assim estabelece o artigo 5º da citada lei, especialmente seus incisos de I a IV, “verbis”:

“I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;”

17.1. Saliente-se que, conforme o *caput* do referido artigo 5º da lei, referidos atos deverão atentar não somente contra o patrimônio público, mas também contra os princípios da administração pública (vide itens 6 a 11 deste opinativo, notadamente o 9 - moralidade).

18. Nesse contexto, o artigo 7º do Decreto Estadual nº 67.301/2022, de 24 de novembro de 2022, que revogou expressamente o Decreto nº 60.106, de 29 de janeiro de 2014, que disciplina a aplicação, no âmbito da Administração Pública Estadual, da Lei federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, estabelece o procedimento de Apuração Preliminar destinado a reunir indícios de autoria e materialidade de atos lesivos à Administração Pública estadual tipificados na citada lei federal, que deverá ser instaurado de ofício.

18.1 Anoto que as circunstâncias indicam provável ocorrência de condutas ensejadoras das sanções constantes do artigo 23 do Decreto nº 67.301, de 24 de novembro de 2022, devendo, por esta razão, ser oportunamente observado, se o caso, o



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

prazo de defesa de 30 (trinta) dias. Consigno que a autoridade competente para a abertura do eventual e futuro Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, para aplicação de penalidade é, portanto, o Secretário de Estado da Educação (artigo 4º, inciso I, do Decreto nº 67.301, de 24 de novembro de 2022).

18.2. Recomendo, assim, que após a conclusão do procedimento mencionado no item **18**, acima, os autos sejam submetidos, conforme for, ao Senhor Secretário de Estado, autoridade competente para **instaurar procedimento sancionatório nos termos da Lei nº 12.846/2013** (Lei Anticorrupção), a ser conduzido na forma do Decreto Estadual nº 67.301/2022, que revogou de forma expressa o Decreto nº 60.106/2014.

18.3. Por fim, recomendo que os elementos probatórios coletados após o procedimento mencionado no **item 18** sejam também encaminhados **a outros entes públicos** que tenham contratado as entidades com base em Chamadas Públicas, para que procedam às respectivas apurações quanto à origem dos produtos adquiridos e/ou adoção de procedimentos considerados inidôneos, nos termos da legislação em vigor, sem prejuízo de outros aspectos considerados pelas autoridades de investigação.

19. Opino, pois, pela adoção das recomendações supra referidas, declarando-se inidônea a documentação apresentada pela proponente e a imediata instauração de apuração preliminar na forma preconizada pelo Decreto Estadual nº 67.301, de 24 de novembro de 2022, em obediência ao quanto disposto na legislação em vigor (Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013).

É o parecer que, respeitosamente, submeto à i. Chefia desta Consultoria Jurídica.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DA
EDUCAÇÃO

São Paulo, 19 de junho de 2023.

Assinatura manuscrita em tinta preta, legível como Paulo Victor Fernandes.

PAULO VICTOR FERNANDES
Procurador do Estado

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://pgedoc.pge.sp.gov.br/docflow/digitalSignChecker.jsf> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: USQG-RVYX-DMGS-MF2C



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 19/06/2023 é(são) :

- PAULO VICTOR FERNANDES - 19/06/2023 13:46:58



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA
EDUCAÇÃO

PROCESSO: 015.00023454/2023-85 - (SEM PAPEL - SEDUC-PRC-2022/08430)

INTERESSADO: Coordenadoria de Infraestrutura e Serviços Escolares - CISE

ASSUNTO: CHAMADA PÚBLICA PARA AQUISIÇÃO DE HORTIFRUTIS PARA REGIÃO RMSP SUB REGIÃO LESTE. - Memorando CENUT n° 018/2022.

PARECER: CJ/SE n.º 436/2023

Por seus próprios e jurídicos fundamentos, aprovo o Parecer CJ-SE n. 436/2023.

Encaminhe-se à origem por intermédio da D. Secretaria Executiva, conforme orientação atual da Pasta.

São Paulo, 19 de junho de 2023.

Assinatura manuscrita em tinta preta, legível como 'claranta'.

CLÁUDIA MARA ARANTES DA SILVA
Procuradora do Estado Chefe
Consultoria Jurídica da Secretaria da Educação
OAB-SP 108.904

Protocolo de Assinatura(s)

O documento acima foi proposto para assinatura digital. Para verificar as assinaturas acesse o endereço <http://pgedoc.pge.sp.gov.br/docflow/digitalSignChecker.jsf> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código de verificação: 0AXI-VGC0-LANJ-D5QW



O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 19/06/2023 é(são) :

- CLÁUDIA MARA ARANTES DA SILVA - 19/06/2023 14:54:11