

**RECOMENDAÇÃO Nº 02/2024-MPPA**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ**, por intermédio da Promotora de Justiça Agrária da 2ª Região – Santarém, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, no âmbito do Procedimento Administrativo nº 002607-031/2022, expede a presente **RECOMENDAÇÃO**, nos quais fundamenta sua atuação na resolutividade para o fomento da Política Pública do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), garantindo o direito humano à alimentação escolar adequada, ao desenvolvimento socioeconômico local e regional, com base nos objetivos da República Federativa do Brasil (Art. 3º da CF/88), especialmente no que toca à forma adequada e inclusiva de aquisição dos produtos da agricultura familiar para a Alimentação Escolar, utilizando-se do instrumento da Chamada Pública, conforme os princípios e regras jurídico-normativos a seguir:

**Fundamentos Jurídicos à presente Recomendação**

**CONSIDERANDO** que a República Federativa do Brasil, é constituída em Estado Democrático de Direito, fundamenta-se no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF);

**CONSIDERANDO** que, nos termos do artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar 75/93, compete ao Ministério Público “expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis”;

**CONSIDERANDO** a aprovação, em 2010, da Emenda Constitucional nº 64, que alterou a redação do artigo 6º da Constituição Federal para incluir, no rol de direitos sociais fundamentais, o direito à alimentação;

**CONSIDERANDO** que o direito humano à alimentação adequada consiste no acesso físico e econômico de todas as pessoas aos alimentos e aos recursos, como emprego e terra, de modo contínuo e em conformidade com o contexto e as condições culturais, sociais, econômicas, climáticas e ecológicas de cada pessoa, etnia, cultura ou grupo social;

**CONSIDERANDO** a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais, que, em seu artigo 23, dispõe: o “artesanato, as indústrias rurais

e comunitárias e as atividades tradicionais e relacionadas com a economia de subsistência dos povos interessados, tais como a caça, a pesca com armadilhas e a colheita, deverão ser reconhecidas como fatores importantes da manutenção de sua cultura e da sua autossuficiência e desenvolvimento econômico. Com a participação desses povos, e sempre que for adequado, os governos deverão zelar para que sejam fortalecidas e fomentadas essas atividades”;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do artigo 1º, o Decreto nº 6.040/2007, reconhece como um dos princípios a segurança alimentar e nutricional dos povos e comunidades tradicionais como direito ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis;

**CONSIDERANDO** a Lei nº 11.346/06 que criou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), a qual pugna, em seu art. 2º, que “a alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população”, levando em conta “as dimensões ambientais, culturais, econômicas, regionais e sociais”, com o objetivo de “respeitar, proteger, promover, prover, informar, monitorar, fiscalizar e avaliar a realização do direito humano à alimentação adequada, bem como garantir os mecanismos para sua exigibilidade”;

**CONSIDERANDO** que não se deve olvidar a Lei nº 11.947/2009, a qual instituiu o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o qual tem por escopo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas 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;

**CONSIDERANDO** que a Lei nº 11.947/2009 define que alimentação escolar é “todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo”, bem como que a alimentação escolar deve ser saudável e adequada, contribuindo para o crescimento e desenvolvimento dos alunos e melhorias do seu rendimento escolar e visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária.

**CONSIDERANDO** que, por meio do citado programa, o Governo Federal transfere recursos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para a aquisição e distribuição de alimentos aos alunos da educação infantil (creches e pré-escola), do ensino fundamental e médio, matriculados em escolas públicas e filantrópicas, mediante controle e acompanhamento da execução do PNAE pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, a serem instituídos no âmbito dos Estados e Municípios, segundo art. 18 da Lei nº 11.947/09 e artigos 10 e seguintes da Resolução CD/FNDE nº 06 de 08 de maio de 2020;

**CONSIDERANDO** que, no Brasil, a oferta de refeições que atendam às necessidades nutricionais dos estudantes, durante o período letivo, configura-se como uma das estratégias para o alcance dos objetivos do PNAE, sendo a alimentação escolar um direito dos alunos da educação básica pública, configurando-se como dever do Estado a sua efetiva execução, em consonância com as diretrizes legais, tais como a referida lei e a Resolução CD/FNDE nº 06 de 08 de maio de 2020;

**CONSIDERANDO** que a Lei nº 11.947/2009 estabeleceu a obrigatoriedade de destinação, pelas Entidades Executoras do Programa (EEx), de no mínimo 30% dos recursos descentralizados pelo FNDE à aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar, conforme consta no Art. 14 da referida Lei:

“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, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres. (Redação dada pela Lei no 14.660, de 2023)”

**CONSIDERANDO** que o artigo 2º, a Lei 11.947/2009, elenca entre as diretrizes da alimentação escolar, o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

**CONSIDERANDO** que a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar fortalece as diretrizes do Programa, proporcionando às escolas públicas o acesso a alimentos frescos e saudáveis, observada a sua sazonalidade e os hábitos e culturas alimentares locais;

**CONSIDERANDO**, que como consequência, têm-se a redução do acesso a gêneros alimentícios processados e ultraprocessados, que tendem a comprometer o desenvolvimento dos estudantes (crianças e adolescentes, prioritariamente protegidos constitucionalmente);

**CONSIDERANDO**, que a medida estimula o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios produzidos em âmbito local, fomentando cadeias produtivas locais e atividades produtivas de povos e comunidades tradicionais;

**CONSIDERANDO** que o Artigo 17, da Resolução CD/FNDE nº 06 de 08 de maio de 2020, dispõe que os cardápios da alimentação escolar devem ser elaborados 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;

**CONSIDERANDO** que, sabidamente, a alimentação fornecida nas escolas públicas muitas vezes se apresenta como a principal – senão única – refeição de parcela dos discentes e que muitas famílias, inclusive as indígenas e de comunidades tradicionais, contam com isso para a nutrição mínima diária de suas crianças e adolescentes, não tendo como arcar com o aumento desta despesa, no período no qual eles permanecerão em casa por conta da suspensão das atividades educativas, a ponto de o fechamento das escolas públicas expô-las à situação de verdadeira insegurança nutricional e alimentar;

**CONSIDERANDO** o que dispõe o Artigo 29, §1º, da Resolução CD/FNDE nº 06 de 08 de maio de 2020, se o percentual mínimo de 30% da aquisição de produtos da agricultura familiar não for executado, o valor correspondente deverá ser devolvido;

**CONSIDERANDO** o que Artigo 30 da Resolução CD/FNDE 06 de 08 de maio de 2020, dispõe que a aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, por meio de chamada pública, nos termos do art. 14 da Lei nº 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 constem nos editais;

**CONSIDERANDO** o disposto no § 2º, do art. 30, da Resolução CD/FNDE nº 06 de 08 de maio de 2020, de que a Chamada Pública é 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;

**CONSIDERANDO** que a Chamada Pública é entendida como um instrumento firmado no âmbito da estratégia de compras públicas sustentáveis, que assegura o cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública, ao passo em que permite a veiculação de diretrizes governamentais importantes, relacionadas ao desenvolvimento sustentável, ao apoio à inclusão social, a produtividade local e à promoção da segurança alimentar e nutricional;

**CONSIDERANDO** que a Chamada Pública apresenta maior possibilidade de atender às especificidades necessárias à aquisição e inclusão da agricultura familiar e especialmente que a chamada pública especial é modalidade de compra direta, não se confundindo com o procedimento licitatório;

**CONSIDERANDO** que a Chamada Pública é a ferramenta mais adequada uma vez que 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 da segurança alimentar e nutricional.

**CONSIDERANDO** que a Chamada Pública contempla os princípios da Constituição Federal da legalidade, legitimidade e economicidade, tanto no que se refere ao arcabouço jurídico que o sustenta, quanto na economicidade de recursos naturais e nos caracteres econômicos e sociais que o norteiam.

**CONSIDERANDO** que em relação ao princípio da economicidade, é necessário que se esclareça que a relação custo-benefício no setor público refere-se não apenas à relação custo-benefício em termos monetários, mas também à relação custo-benefício social das políticas públicas. Portanto, na aplicação da Lei nº 11.947/2009 e da Resolução CD/FNDE nº 26/2013, há o atendimento tanto do art. 37 quanto do art. 70, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que no caso específico da aquisição da agricultura familiar, deve ser dada ampla publicidade à Chamada Pública e as Entidades Executoras precisam publicar os editais das referidas Chamadas para alimentação escolar em jornal de circulação local, na forma de mural, em local público de ampla circulação, conforme dispõe o art. 32 da Resolução CD/FNDE 06 de 08 de maio de 2020;

**CONSIDERANDO** que a divulgação do edital da Chamada Pública também deve ser realizada para as organizações locais da agricultura familiar, como os Sindicatos Rurais, cooperativas, Associações, movimentos sociais e demais entidades da agricultura familiar, bem como para as entidades de assistência técnica e extensão rural do Município ou do Estado.

**CONSIDERANDO** que a publicação do edital poderá ser feita também em outros locais com potencial de divulgação das Chamadas, como rádios comunitárias locais e jornais de circulação regional, estadual ou nacional.

**CONSIDERANDO** que embora a Lei de Licitações venha trazer requisitos para as compras públicas, a chamada pública especial para o PNAE é espécie que se enquadra como compra direta no âmbito do poder público não havendo que se falar em aplicabilidade do pregão eletrônico.

**CONSIDERANDO** que a compra direta é uma ferramenta ágil e eficiente que permite que o setor público adquira bens, serviços ou até mesmo realize obras sem a necessidade de realizar um processo licitatório formal, desde que atenda aos requisitos estabelecidos na legislação.

**CONSIDERANDO** que a Lei de Licitações não regulamenta o instrumento administrativo de Chamada Pública, em razão de se tratar de dois instrumentos de compras públicas divergentes, com público fornecedor e legislações específicas;

**CONSIDERANDO** que na chamada pública não há a necessidade de realizar procedimento de dispensa de licitação, e não há em se falar de inexigibilidade de licitação, ou mesmo de credenciamento;

**CONSIDERANDO** que a dispensa de licitação só ocorre nos casos previstos do art. 75 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitação), o que não corresponde a matéria disciplinada no art. 14 da Lei do PNAE;

**CONSIDERANDO** que as contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria **não** se subordinam ao novo regime de licitações e contratos;

**CONSIDERANDO** que embora a nova Lei de Licitações venha dispor de situações em que se pode dispensar a licitação, conforme exposto no art. 75 da respectiva lei, estas não devem ser confundidas com a modalidade de compra direta efetivamente realizada pela Chamada Pública, uma vez que a Dispensa de Licitação atende necessidades urgentes e objetiva

desburocratizar a compra fazendo com que a licitação seja mais ágil, de modo a atender a uma necessidade iminente e obviamente justificada, e por sua vez, a compra direta através da chamada pública, em atendimento ao art. 14 da Lei do PNAE (Lei nº 11.947/2009), objetiva facilitar a compra de gêneros alimentícios de agricultores ou empreendedores familiares rurais, compreendidos como segmento econômico e social preponderante na produção de alimentos saudáveis nas economias locais.

**CONSIDERANDO** que a Agricultura Familiar abriga especificidades de produção diferenciadas, que são baseadas na diversificação de produtos e no uso intensivo da mão-de-obra da família, o que dificulta a sua inserção nos mercados, por produzirem em escalas menores, **tornaria injusta** a aplicação de uma espécie de concorrência para com os segmentos empresariais especializados para a venda;

**CONSIDERANDO** que a compra da agricultura familiar por edital de Chamada Pública traz segurança jurídica para os gestores e não admite forma de concorrência desleal;

**CONSIDERANDO** que não se pode confundir a aplicação de Chamada Pública para fins de aquisição de gêneros alimentícios produzidos pela Agricultura Familiar em cumprimento a Lei do PNAE nº 11.947/2009, com as normas constantes na Lei de Licitação para fins de aquisição de bens e serviços para a Administração Pública, já que se trata de compra direta autorizada e regulamentada por lei própria;

**CONSIDERANDO** que cada modalidade tem suas próprias características e procedimentos administrativos para a compra de bens para a Administração Pública, incluindo a Alimentação Escolar, a Chamada Pública possui sua especialidade quanto a **aquisição de gêneros alimentícios que são necessariamente produzidos pela Agricultura Familiar**;

**CONSIDERANDO** que a Chamada Pública simplifica o processo de contratação, mas mantendo e respeitando princípios administrativos, como a publicidade, a transparência, e a isonomia;

**CONSIDERANDO** que para fins de cumprimento ao princípio Administrativo da publicidade, transparência e isonomia, a Chamada Pública se vale de etapas e formalidades, principalmente no que tange ao ato de tornar público a intenção da Administração, além de comunicar o referido ato;

**CONSIDERANDO** que a comunicação e publicação da intenção da Administração em adquirir gêneros alimentícios da Agricultura Familiar para fins de cumprimento da Lei do PNAE, possui como finalidade comunicar interessados, esclarecer as necessidades da Administração Pública para a contratação, bem como receber propostas de candidatos para a escolha da contratação direta, o que reforça o cumprimento dos princípios da Administração Pública;

**CONSIDERANDO** que a Chamada Pública atende ao interesse público e possibilita que a Administração compre e contrate de forma direta fazendo a seleção do melhor fornecedor entre o maior número possível de concorrentes, mais especificamente aos agricultores familiares que possuem interesse e prioridade na participação;

**CONSIDERANDO** que a Chamada Pública fomenta a Agricultura Familiar local, valoriza os agricultores familiares, fortalecendo tal categoria e o desenvolvimento socioeconômico local, resultando em aquisição de alimentos com maior qualidade e frescor e especialmente é modalidade apta a incluir os agricultores em suas condições especiais de homens e mulheres do campo;

**CONSIDERANDO** que a Lei n.º 11.947/2009 é anterior a Nova Lei de Licitações (Lei n.º 14.133/2021), e que se trata de Lei Especial para fins de aplicação;

**CONSIDERANDO o princípio da especialidade, previsto no artigo 2º, parágrafo 2º, do Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (LINDB), o qual dispõe que “a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”, ou seja, deve-se afastar a lei geral (Lei 14.133/2021) para aplicação da Lei Especial (Lei n.º 11.947/2009);**

**CONSIDERANDO** que o descumprimento de determinações legais, como a obrigatoriedade de compra mínima de 30% (trinta por cento) dos produtos da agricultura familiar nos termos da Lei n.º 11.947/2009, com as prioridades mencionadas, pode acarretar responsabilização legal do gestor executivo do município (Prefeito e/ou Secretário de Educação) ou Estado, inclusive por improbidade administrativa;

**CONSIDERANDO** que a Promotoria de Justiça Agrária da 2ª Região possui Procedimento Administrativo que têm entre seus objetos acompanhar a regionalização dos

programas de alimentação escolar, bem como o cumprimento da aquisição de 30% de produtos da agricultura familiar (Lei nº 11.947/2009);

### **RESOLVE RECOMENDAR**

Aos Prefeitos (ou quem vier a substituí-los) e aos Secretários Municipais de Educação (ou quem vier a substituí-los) dos Municípios que compõem a 2ª Região Agrária, quais sejam: Almeirim, Alenquer, Aveiro, Belterra, Curuá, Faro, Itaituba, Jacareacanga, Juruti, Mojui dos Campos, Monte Alegre, Novo Progresso, Óbidos, Oriximiná, Prainha, Rurópolis, Santarém, Terra Santa e Trairão.

I – Cumpram a obrigatoriedade mínima de compra de 30% de alimentos proveniente da agricultura familiar, nos termos da Lei do PNAE nº 11.947/2009, bem como da Resolução CD/FNDE nº 06 de 08 de maio de 2020, com a priorização de compra da produção de assentados da reforma agrária, povos tradicionais indígenas e quilombolas;

II – Apliquem, para fins de aquisição de gêneros alimentícios para Alimentação Escolar, a Chamada Pública, com base no artigo 14 da Lei do PNAE nº 11.947/2009 e nos termos da Resolução CD/FNDE nº 06 de 08 de maio de 2020, por se tratar de modalidade específica de compra no que tange a Alimentação Escolar;

III - Não promovam a regulamentação da Chamada Pública com os dispostos da Nova Lei de Licitação, no que diz respeito principalmente à realização do procedimento de forma eletrônica, uma vez que a Chamada Pública possui regulamentação própria e anterior à Nova Lei de Licitação, logo, que seja obedecido o Princípio da Especialidade previsto no artigo 2º, parágrafo 2º, do Decreto-lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (LINDB), o qual dispõe que “a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”, ou seja, afastando a lei geral (Lei 14.133/2021) para aplicação da Lei Especial (Lei nº 11.947/2009);

IV- Efetuem o lançamento da Chamada Pública diferenciada contemplando os povos tradicionais (indígenas, quilombolas, ribeirinhos e extrativistas), de modo a garantir o respeito à alimentação culturalmente adequada nas escolas indígenas e tradicionais em geral;

V- Não promovam a regulamentação da Chamada Pública com os dispostos da Nova Lei de Licitação, no que diz respeito principalmente à realização do procedimento de forma eletrônica, com a finalidade de não inviabilizar a efetiva participação dos reais destinatários do PNAE, quais sejam, os agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais locais e regionais, no que tange às limitações territoriais dos municípios recomendados;

VI- Efetuem a publicação do edital da Chamada Pública para alimentação escolar em jornal de circulação local, na forma de mural em local público de ampla circulação; junto as Organizações Locais da Agricultura Familiar, como os Sindicatos Rurais, cooperativas, Associações, movimentos sociais e demais entidades da agricultura familiar bem como para as entidades de assistência técnica e extensão rural do Município ou do Estado; e, em rádios comunitárias locais e jornais de circulação regional, estadual ou nacional, conforme dispõe o art. 32 da Resolução CD/FNDE 06 de 08 de maio de 2020.

O não atendimento da presente Recomendação dá ciência e constitui em mora o(s) destinatário(s) quanto às providências apontadas. O não atendimento das providências apontadas ensejará a responsabilização dos destinatários e dirigentes recomendados por sua conduta comissiva ou omissiva, sujeitando-os às consequentes medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis.

Encaminhe-se à ASCOM MPPA e à SECOM PGR para publicação e juntada ao sítio eletrônico da Catrapovos Brasil.

Encaminhe-se esta Recomendação à SEDUC/PA e as Secretarias de Educação e Agricultura dos Municípios recomendados para ciência e para que informem o exato cronograma de lançamento e regular andamento da Chamada Pública Estadual para os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais (ribeirinhas/ extrativistas), com os ajustes construídos junto à sociedade civil e demais órgãos públicos.

Encaminhe-se aos Promotores de Justiça com atribuição para Improbidade Administrativa na região agrária de Santarém, para ciência.

Por fim, encaminhe esta Recomendação para ciência do CAO Direitos Humanos, Núcleo de Questões do MPPA (NAF/MPPA), DF, FNDE, Funai, ICMBio, IPAM, MEC, SAF/Mapa, Sema, FAS, Sesai, Undime/PA, MDA e demais membros da sociedade civil e lideranças da Catrapovos e do Estado do Pará.

Santarém/PA, 20 de fevereiro de 2024.

**HERENA NEVES MAUES CORREA DE MELO**  
Promotora de Justiça Titular da 2ª Região Agrária