



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO  
COORDENAÇÃO GERAL DE ACOMPANHAMENTO JURÍDICO

**PARECER n. 00010/2022/CGJUR/PFENDE/PGF/AGU**

**NUP: 23034.005180/2022-48**

**INTERESSADOS: DIVISÃO DE DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - DIDAF**

**ASSUNTOS: CONSULTA E ORIENTAÇÃO DE ATUAÇÃO - OUTROS ASSUNTOS**

EMENTA: CONSULTA. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. COMPRA DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR. PRIORIDADE DE VENDA ESTABELECIDNA NA LEI N. 11.947/2009. PERCENTUAL. POSSIBILIDADE DA SOMA DE GRUPOS PRIORITÁRIOS PARA FINS DE CUMPRIMENTO DO PERCENTUAL ESTABELECIDO NA RESOLUÇÃO CD/FNDE N. 06/2020.

Senhor procurador-chefe,

**I. RELATÓRIO**

1. Trata-se de consulta realizada pela Diretoria de Ações Educacionais sobre a possibilidade de "somar a porcentagem de cada grupo prioritário em uma DAP Jurídica ou no CAF, para assim serem considerados como "grupo prioritário" em seleção de projetos de venda em processos de chamada pública para o PNAE".

2. A consulta foi realizada por meio da NOTA TÉCNICA Nº 2798099/2022/DIDAF/COSAN/CGPAE/DIRAE

3. Os autos encontram-se instruídos com a seguinte documentação:

- o Nota Técnica Didaf 2798099;
- o Lei Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (2798612);
- o Lei Lei Federal nº 11.326, de 24 de junho de 2006 (2798626);
- o Decreto Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017 (2798632);
- o Resolução Resolução CD/FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020 (2798637);
- o Portaria Portaria MAPA nº 523, de 24 de agosto de 2018 (2798644);
- o Portaria Portaria MAPA nº 242, de 08 de novembro de 2021 (2798658);
- o Portaria Portaria MAPA nº 387, de 30 de dezembro de 2021 (2798661);
- o Despacho Didaf 2804986.

4. É o breve relatório.

**II. FUNDAMENTAÇÃO**

**II.1. Da atividade de consultoria jurídica: fundamentos e limites**

5. A Constituição de 1988, de forma original, previu as chamadas *Funções essenciais à Justiça*, no Título IV, Capítulo IV, incluindo, na Seção II, a Advocacia Pública, na qual se inclui a Advocacia-Geral da União (AGU). O art. 131 da Constituição de 1988 previu como competência da AGU as atividades de consultoria e assessoramento jurídico ao Poder Executivo. A Lei Complementar n.º 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União) estabeleceu, dentre

outras, a competência para "assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados" (art. 11, V; art. 17, II, e art. 18). A Lei n. 13.327/2016, por sua vez, atribuiu aos ocupantes dos cargos integrantes da AGU, a competência para "manifestar-se quanto à legalidade e à constitucionalidade de minutas de atos normativos" (art. 37, IX). O Decreto n. 9.191/2017, por sua vez, dispõe que o parecer jurídico abrangerá a "conclusão a respeito da constitucionalidade, da legalidade e do atendimento à técnica legislativa" (art. 31, IV c/c o art. 57).

6. A presente análise restringe-se aos aspectos jurídicos da minuta encaminhada, não sendo de competência desta Procuradoria Federal o exame dos aspectos técnicos relacionados à discricionariedade administrativa. A esse respeito, vale ressaltar a orientação contida em enunciado do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

BPC nº 7

Enunciado

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Em sua fonte expressa:

É oportuno que os Órgãos Consultivos prestigiem os conhecimentos técnicos alheios ao Direito, adotando cautela, por exemplo, ao dissentir da classificação feita por agente público competente acerca do objeto licitatório.

A prevalência do aspecto técnico ou a presença de juízo discricionário determinam a competência e a responsabilidade da autoridade administrativa pela prática do ato.

A responsabilidade na tomada de decisão é sempre da autoridade administrativa. E, pelo conteúdo de seu Parecer o subscritor responde exclusivamente perante as instâncias da Advocacia-Geral da União.

## II.2. Da consulta

7. A consulta foi realizada pela Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar e diz respeito a seguinte dúvida: "Há legalidade na ação de somar a porcentagem de cada grupo prioritário em uma DAP Jurídica ou no CAF, para assim serem considerados como "grupo prioritário" em seleção de projetos de venda em processos de chamada pública para o PNAE?"

8. De modo a instruir o processo, a área técnica apresentou as seguintes considerações (NOTA TÉCNICA Nº 2798099/2022/DIDAF/COSAN/CGPAE/DIRAE):

4.1. A Agricultura Familiar é um segmento específico definido pela Lei Federal nº 11.326, de 24 de junho de 2006, a qual estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

(...)

4.2. Essa Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, a qual dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA).

*"Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:*

*I - Unidade Familiar de Produção Agrária - UFPA - conjunto de indivíduos composto por família que explore uma combinação de fatores de produção, com a finalidade de atender à própria subsistência e à demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços, e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele;*

*(...)"*

4.3. Dessa forma, para identificar e viabilizar o acesso a mais de quinze políticas públicas, o Agricultor Familiar, ou seja, a Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA), vem utilizando, concomitantemente, a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) e o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), este recentemente implementado pela Secretaria de Agricultura

Familiar e Cooperativismo (SAF), do Ministério de Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA). Segundo informação da SAF os dois instrumentos permanecerão válidos por um período de dois anos até efetivar a migração da DAP para o CAF.

4.4. Esse público passou a integrar as ações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) com a publicação da Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que em seu art. 14 disciplina que:

(...)

4.5. Desde então, as Entidades Executoras do PNAE (estados, Distrito Federal, municípios e escolas federais), devem proceder na realização da aquisição mínima de 30% de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar para alimentação escolar, **priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.**

4.6. Essa obrigatoriedade descrita no art. 14 da Lei da Alimentação Escolar vem conectada ao disciplinado no seu art. 2º, consistindo em uma das diretrizes do PNAE, prevista no inciso V desse dispositivo legal:

(...)

4.7. Atualmente a aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar para o PNAE encontra-se regulamentada por meio dos arts. 29 ao 39, da Resolução CD/FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020. Para realizar a seleção dos projetos de venda já habilitados em uma chamada pública, a Entidade Executora deve seguir os critérios disciplinados no art. 35 da mencionada Resolução.

(...)

4.8. A metodologia de seleção dos projetos de venda disciplinados pelo dispositivo legal descrito acima, só foi possível considerando que o extrato da DAP Jurídica identifica a composição do quadro de cooperados/associados. Ou seja, a DAP Jurídica de cooperativas/associações identifica o município de cada DAP Física dos seus cooperados/associados.

4.9. A questão que nos leva a esta consulta é relacionada à composição de um grupo prioritário. Questões como a que segue têm se apresentado de forma constante:

*“Uma associação possui um total de 119 sócios, sendo: 36 associados assentados pelo PNRA, representando 28,35%; 36 quilombolas, representando 28,35%; 47 associados demais agricultores, representando 37,01%.”*

4.10. A dúvida recai sobre o fato de uma associação ou cooperativa não ter em sua composição 50% + 01 de associados assentados de reforma agrária; ou não ter 50% + 01 de associados remanescentes de comunidades quilombola ou indígena, conforme preconiza a alínea “a”, inciso I, § 4º, do art. 35 da Resolução CD/FNDE/MEC nº 06, de 08 de maio de 2020.

4.11. No caso concreto apresentado, é imprescindível orientação jurídica para posicionamento da Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE) quanto à possibilidade de esse grupo formal ser considerado como público prioritário em processos de chamada pública, tendo em vista haver em seu quadro de associados dois públicos prioritários, sendo: 28,35% de associados assentados de reforma agrária, e 28,35% de associados remanescentes de comunidades quilombola.

4.12. A questão aborda a possibilidade de se somar a porcentagem de assentados pelo PNRA e a porcentagem de remanescentes de comunidades quilombolas para a composição do grupo prioritário (associação da agricultura familiar).

4.13. Destaca-se que os instrumentos de identificação do agricultor familiar ou empreendedor familiar, seja a DAP ou o CAF, viabilizam diversas informações da UFPA, entre as quais a identificação da quantidade de fornecedores com DAP ou CAF ativo no sistema do MAPA, bem como, a categoria dos fornecedores da agricultura familiar, se pertencem a assentamentos de reforma agrária, ou a comunidades tradicionais indígenas e/ou as comunidades quilombolas, conforme segue cópia de extrato de DAP de cooperativa da agricultura familiar.

4.14. O mesmo questionamento foi enviado em 11 de junho de 2020, por meio de endereço eletrônico, para a Coordenação da DAP, na SAF/MAPA, a qual ainda não se manifestou sobre o tema.

4.15. Nesse sentido, considerando os aspectos atinentes à legalidade, bem como às consequências jurídicas da proposta, cumpre destacar que cabe à Procuradoria Federal junto ao FNDE, nos

termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 1993, fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação, razão pela qual se solicita emissão de parecer técnico jurídico acerca do que segue:

Há legalidade na ação de somar a porcentagem de cada grupo prioritário em uma DAP Jurídica ou no CAF, para assim serem considerados como “grupo prioritário” em seleção de projetos de venda em processos de chamada pública para o PNAE?

## 5. CONCLUSÃO

5.1. Mediante a ação impositiva prevista no art. 14 da Lei Federal nº 11.947/2009, a de priorização dos projetos de venda de fornecedores da agricultura familiar de assentamentos da reforma agrária, de comunidades tradicionais indígenas e de comunidades quilombolas, quando participantes de chamada pública para o PNAE, nosso posicionamento é a favor da soma dos percentuais de cada grupo prioritário para se alcançar o critério de priorização definido no art. 35, § 4º, inciso I, alínea “a”, da Resolução CD/FNDE/MEC nº 06, de 08 de maio de 2020. Ademais, a própria Resolução define que não haverá prioridades entres esses grupos prioritários.

5.2. Somado a esse posicionamento, deve-se observar que, o FNDE por meio de suas Resoluções não pode legislar em desfavor da lei federal, desrespeitando a hierarquia existente entre os normativos que integram nosso ordenamento jurídico e ferindo o direito adquirido dos fornecedores da agricultura familiar de assentamentos da reforma agrária, de comunidades tradicionais indígenas e de comunidades quilombolas.

9. O PNAE encontra-se regulamentado pela Lei n. 11.947/2009 e pela Resolução CD/FNDE n. 06/2020. Especificamente sobre a agricultura familiar, a referida lei dispõe o seguinte:

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

(...)

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e **preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;**

(...)

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.

10. Ao regulamentar os referidos dispositivos legais, a Resolução CD/FNDE n. 06/2020 estabeleceu o que segue:

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:

I – o grupo de projetos de fornecedores locais tem prioridade sobre os demais grupos;

II – o grupo de projetos de fornecedores de Região Geográfica Imediata tem prioridade sobre o de Região Geográfica Intermediária, o do estado e o do País;

III – o grupo de projetos de fornecedores da Região Geográfica Intermediária tem prioridade sobre o do estado e do país;

IV – o grupo de projetos do estado tem prioridade sobre o do País.

**§ 4º Em cada grupo de projetos, deve-se observar a seguinte ordem de prioridade para seleção:**

**I – os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, não havendo prioridade entre estes;**

a) para efeitos do disposto neste inciso, devem ser considerados Grupos Formais e Grupos Informais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas **aqueles em que a composição seja de, no mínimo, 50%+1 (cinquenta por cento mais um) dos cooperados/associados das organizações produtivas respectivamente,** conforme identificação na(s) DAP(s);

b) no caso de empate entre Grupos Formais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas, em referência ao disposto no § 4º inciso I deste artigo, têm prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de assentados da reforma agrária, quilombolas ou indígenas no seu quadro de associados/cooperados. Para empate entre Grupos Informais, terão prioridade os grupos com maior porcentagem de fornecedores assentados da reforma agrária, quilombolas ou indígenas, conforme identificação na(s) DAP(s).

II – os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831/2003, o Decreto nº 6.323/2007 e devido cadastro no MAPA;

III – os Grupos Formais sobre os Grupos Informais, estes sobre os Fornecedores Individuais, e estes, sobre Cooperativas Centrais da Agricultura Familiar (detentoras de DAP Jurídica conforme Portarias do MAPA que regulamentam a DAP);

a) no caso de empate entre Grupos Formais, em referência ao disposto no § 4º inciso III deste artigo, têm prioridade organizações produtivas com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de associados/ cooperados, conforme DAP Jurídica;

b) em caso de persistência de empate, deve ser realizado sorteio ou, em havendo consenso entre as partes, pode-se optar pela divisão no fornecimento dos produtos a serem adquiridos entre as organizações finalistas.

IV – Caso a EEx não obtenha as quantidades necessárias de produtos oriundos do grupo de projetos de fornecedores locais, estas devem ser complementadas com os projetos dos demais grupos, de acordo com os critérios de seleção e priorização estabelecidos no caput e nos § 1º e § 2º;

11. Como se observa, a Lei n. 11.947/2009 não estabeleceu prioridade específica entre os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, uma vez que a prioridade foi atribuída genericamente a tais grupos. O percentual previsto na alínea *a* do inciso I do parágrafo 4º do art. 35 da resolução do FNDE deve ser lido à luz dessa diretriz. Assim, é perfeitamente possível realizar a soma da porcentagem de cada grupo específico (assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas) em uma DAP Jurídica ou no CAF, para fins de alcance do percentual de 50%+1 e consequente aquisição da prioridade legal em seleção de projetos de venda em processos de chamada pública no âmbito do PNAE. A adoção de uma interpretação restritiva implicaria na criação de um obstáculo não previsto na legislação, que acabaria inviabilizando o objetivo previsto no art. 14 da lei.

### **III. CONCLUSÃO**

12. Ante o exposto, opina-se pela possibilidade jurídica de realizar a soma da porcentagem de cada grupo prioritário em uma DAP Jurídica ou no CAF, para assim serem considerados como “grupo prioritário” em seleção de projetos de venda em processos de chamada pública no âmbito do PNAE.

À consideração superior.

Brasília, 17 de março de 2022.

Raphael Peixoto de Paula Marques  
procurador federal  
coordenador-geral de Acompanhamento Jurídico (substituto)

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23034005180202248 e da chave de acesso b7015249

---

Documento assinado eletronicamente por RAPHAEL PEIXOTO DE PAULA MARQUES, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 845356196 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAPHAEL PEIXOTO DE PAULA MARQUES. Data e Hora: 17-03-2022 16:42. Número de Série: 68942633038474096923337361690. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---