



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE
PERNAMBUCO

PARECER n. 00176/2024/PF/IFPE/PFIFPERNAMBUCO/PGF/AGU

NUP: 23519.006293/2024-80

INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO - IFPE

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. CHAMADA PÚBLICA PARA AGRICULTURA FAMILIAR. CONSULTA JURÍDICA. RECURSO ADMINISTRATIVO. ORIENTAÇÕES E DILIGÊNCIAS QUE SE RECOMENDAM.

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado pelo IFPE - Campus Jaboatão dos Guararapes com solicitação de análise jurídica quanto a questionamento apresentados em recurso administrativo manejado pela Cooperativa Agrícola de Assistência Técnica e Serviços - COOATES em face da divulgação do resultado preliminar da chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural regulamentada pelo Edital de Chamada Pública nº 04, de 04 de abril de 2014.

2. Da instrução dos autos, destaco os seguintes documentos:

- o Edital de Chamada Pública nº 04, de 04 de abril de 2014 (Id. 1169958);
- o Erratas do Edital (Ids. 1179104 e 1207486);
- o Portaria CJBG/IFPE Nº 45, de 21.05.2024, de suspensão dos prazos da Chamada Pública (Id. 1233002);
- o Documentos de habilitação jurídica da Cooperativa Agrícola de Assistência Técnica e Serviços - COOATES (Id. 1236357);
- o Proposta de preços da COOATES (Id. 1236364);
- o Documentos de habilitação jurídica da Cooperativa Agro Alimentícia dos Agricultores Familiares do Estado de Pernambuco - COOPEG (Id. 1236368);
- o Proposta de preços da COOPEG (Id. 1236372);
- o Recurso Administrativo da COOATES (Id. 1236378);
- o Contrarrazões ao recurso administrativo, pela COOPEG (Id. 1236381);
- o Declaração de autenticidade assinada pelo Presidente da COOPEG (Id. 1236382);
- o Declaração de Origem dos Produtos assinada por técnico do IPA (Id. 1236386);
- o Relatório técnico de análise do recurso administrativo, com formulação de questionamentos para a Procuradoria (Id. 1237193);
- o Encaminhamento para análise jurídica (Ids. 1238016 e 1238189).

3. É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

4. Como se viu no relatório, o IFPE - Campus Jaboatão dos Guararapes promoveu chamada pública para aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, conforme os termos do Edital de Chamada Pública nº 04, de 04 de abril de 2014.

5. Duas cooperativas concorreram no certame referido, sendo elas a Cooperativa Agro Alimentícia dos Agricultores Familiares do Estado de Pernambuco - COOPEG e a Cooperativa Agrícola de Assistência Técnica e Serviços - COOATES.

6. Pelo que consta dos autos, a COOPEG sagrou-se vencedora em razão de critérios de desempate. Conforme consta na página eletrônica de divulgação do resultado parcial da chamada pública mencionada^[1], os fundamentos para a escolha da COOPEG foram os seguintes:

"Após abertura dos envelopes, análise dos documentos submetidos por candidatos a fornecedores e período de correção da documentação, conforme item 4.12 estipulado em edital, a COOPEG saiu vencedora pelos seguintes critérios de desempate, considerando que ambas ficaram empatadas em todos os demais critérios do edital e do termo de referência: Cláusulas 8. DOS CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS; 8.1. e 8.2. alínea b) o grupo de projetos de fornecedores do território rural imediato terá prioridade sobre o do estado e do país; e Cláusula 8.3. Alínea d) organizações com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de sócios, conforme DAP Jurídica, considerando que ambas ficaram empatadas nos demais critérios de habilitação."

7. A COOATES, contudo, apresentou recurso administrativo em face da decisão realçada, suscitando uma série de irregularidades que supostamente levariam à inabilitação da COOPEG, conforme petição que está inserida no Id. 1236378.

8. Diante disso, a Comissão para a execução do PNAE 2024 no Campus Jaboatão dos Guararapes elaborou o relatório técnico do Id. 1237193, com indicação de diligências e com análise sobre alguns dos questionamentos contidos no recurso enfocado, mas apontando a necessidade de consulta a esta Procuradoria quanto a alguns dos argumentos levantados.

9. Desse modo, os autos aportaram neste Órgão Jurídico com os seguintes questionamentos a serem respondidos:

"8. Resta-nos, portanto, as seguintes dúvidas:

- *A declaração de origem dos produtos apresentada pela COOPEG deve ser invalidada tendo em vista que o técnico desconhece a produção de bolos pela cooperativa?*

- *Com o CNAE de comércio varejista de hortifrutigranjeiros como única atividade presente no Cadastro de Pessoa Jurídica, poderia a COOPEG vender bolos (alimento processado)?*

- *As assinaturas originais, mas sem autenticação em cartório, poderiam ser creditadas como válidas mesmo que não tivessem sido feitas na presença da comissão na ocasião da abertura do envelopes?"*

10. São estes, portanto, os quesitos a serem enfrentados nesta manifestação. De modo bem objetivo, passa-se a analisá-los nos tópicos a seguir.

- Sobre a questão do código da CNAE e da declaração de origem dos produtos firmada técnico do IPA

11. A recorrente alega o seguinte em seu recurso:

"Outrossim, a Cooperativa COOPEG, em seu Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, está classificada sob o CNAE 47.24-5-00 - Comércio varejista de Hortifrutigranjeiros, o que a torna inelegível para fornecer o bolo bacía." (Id. 1236378)

12. Acerca desta alegação, a COOPEG assim se manifestou em suas contrarrazões:

"Por fim, aduz que a COOPEG é inelegível para fornecer bolo bacía, com base na CNAE, no entanto, no próprio estatuto da COOPAG, esta prevê fornecer todos os tipos de alimentos agroindustriais. Logo, é legítima para fornecê-los" (sic) (Id. 1236381)

13. Como se vê, existe um questionamento porque o código da CNAE (Classificação Nacional das Atividades Econômicas) constante do CNPJ da COOPEG é o relativo a Comércio varejista de Hortifrutigranjeiros, o que a "tornaria inelegível para fornecer o bolo bacía", conforme a alegação da recorrente.

14. A esse respeito, o Tribunal de Contas da União possui precedente de que o CNAE não deveria, por si só, constituir motivo para inabilitação de licitante, conforme se depreende do seguinte acórdão:

"Considerando que a representante se baseou no código indicado para a atividade principal constante do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, bem como em possível favorecimento do produto, supostamente fornecido por intermédio de outra empresa do mesmo grupo econômico em vez da própria licitante declarada vencedora, razão pela qual pleiteou provimento cautelar para suspensão do certame, e, no mérito, que fosse inabilitada a licitante declarada vencedora e lhe fosse adjudicado o objeto,

Considerando que diante do decidido no precedente Acórdão 1.203/2011 – Plenário, segundo o qual o Cnae não deveria, sozinho, constituir motivo para a inabilitação em processo licitatório, havendo outros meios de comprovação da compatibilidade do ramo de atuação da empresa com o objeto da licitação, a exemplo o contrato social, o Relator determinou a realização de diligência ao Senac/MG, com vistas à obtenção de cópia do contrato social da licitante vencedora da licitação, bem assim, objetivando o envio de outras informações, (...)"

(TCU - Plenário. Acórdão nº 24/2014) (grifamos)

"9. Para fundamentar o ocorrido alega-se a vinculação ao edital, mas não havia declaração expressa de que esse seria o critério de identificação de empresa especializada e, nessas condições, a utilização do CNAE configurou procedimento flagrantemente alheio às regras da competição, significando a ampliação não prevista do poder do pregoeiro de decidir quem participaria do certame.

10. Até por isso, não faz sentido a alegação de que, se o competidor não estava de acordo com o edital, deveria tê-lo impugnado, já que não se tinha conhecimento do emprego do CNAE para aferir a especialização do concorrente, tampouco era razoável presumir que tal formalidade cadastral serviria a esse fim.

11. O fato é que, impedida de participar, a representante interpôs o recurso cabível, cujo provimento foi negado, em que apresentava o seu contrato social para demonstrar que atuava em ramo compatível com o do objeto licitado, ressalvando que a própria Suframa já usufruía dos serviços prestados pela empresa.

12. Enfim, não havia razão jurídica ou administrativa para conferir-se arbitrariamente tamanha proeminência à formalidade da anotação cadastral, mais até que ao conjunto de fatores que indicavam a aptidão da licitante a participar da competição e a oferecer propostas que aumentariam a sua competitividade.

13. Nessa linha, uma vez que a não aceitação da representante no pregão implicou, no caso concreto, violação de preceitos básicos norteadores das licitações públicas, em especial a restrição indevida da competitividade do certame e o ferimento ao princípio da isonomia, devem ser rejeitadas as razões de justificativa de Francisco Joanes Paula de Paiva, pregoeiro, e Plínio Ivan Pessoa da Silva, Superintendente Adjunto de Administração, responsáveis, respectivamente, pela execução e homologação do Pregão nº 05/2008, e aplicada a cada um deles a multa do inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92, na forma sugerida pela unidade técnica e endossada pelo MP/TCU."

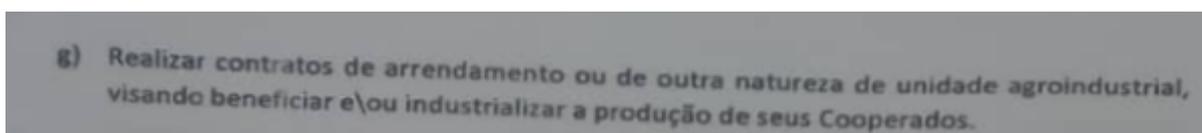
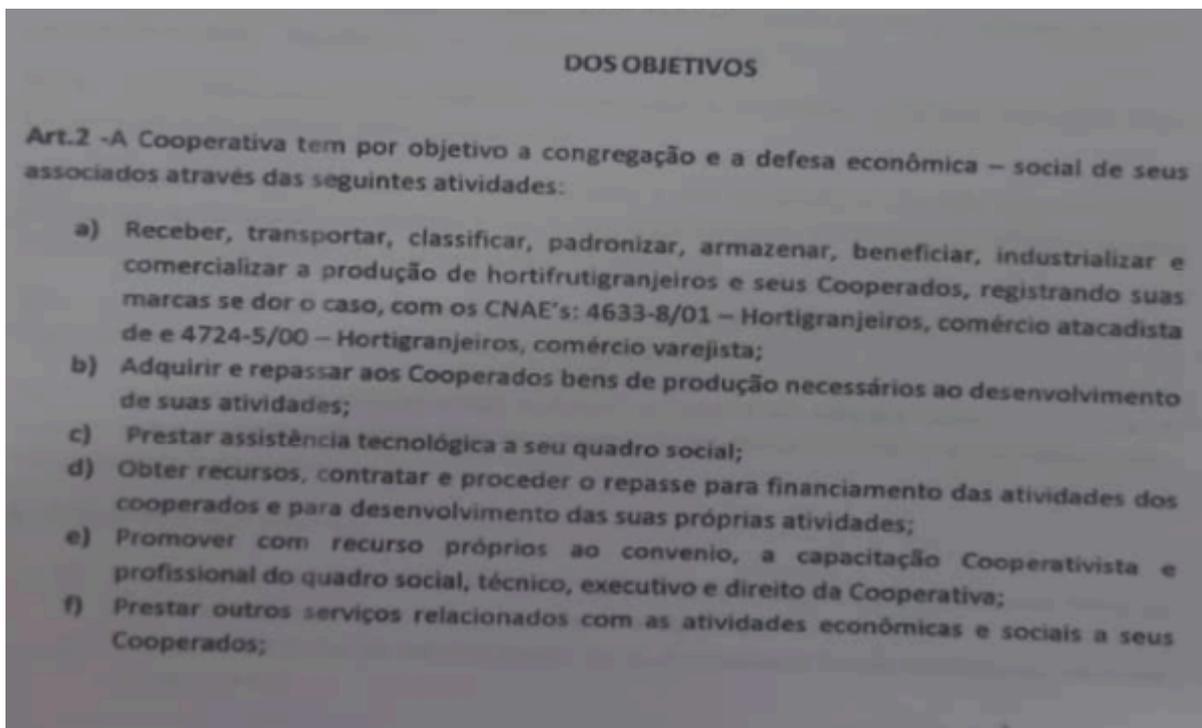
(TCU - Plenário. Acórdão nº 1203/2011) (grifamos)

15. Os entendimentos acima destacados foram exarados pela Corte de Contas no âmbito de processos de licitação, sujeitos a uma legislação e a critérios muito mais rigorosos do que uma chamada pública. Ainda assim, o TCU

assentou claramente que não se pode inabilitar um licitante apenas com base em divergência de código da CNAE, devendo-se dar prevalência a "outros meios de comprovação da compatibilidade do ramo de atuação da empresa com o objeto da licitação, a exemplo o contrato social".

16. Por outro lado, o Edital da Chamada pública em questão também não fez nenhuma exigência de utilização do CNAE como critério de identificação do objeto social das cooperativas participantes, o que faz incidir a conclusão do TCU prevista no Acórdão nº 1203/2011.

17. Ademais, ao se examinar o estatuto social da COOPEG (Id. 1236368, pp. 26/27), percebe-se, dentre seus objetivos sociais, os seguintes:



18. A nosso sentir, a produção e comercialização de bolo bacia teria lastro para se enquadrar nas hipóteses previstas nas alíneas "f" e "g" do art. 2º do Estatuto Social da COOPEG, acima referenciados. De toda sorte, vale destacar lição doutrinária de Marçal Justen Filho, que tem por base o processo licitatório regido pela Lei nº 8666/93, mas que se aplica ao caso em tela por analogia:

" (...) se uma pessoa jurídica apresenta experiência adequada e suficiente para o desempenho de certa atividade, a ausência de previsão expressa desta mesma atividade em seu contrato social não pode ser empecilho a sua habilitação " (FILHO, Marçal Justen. *Comentários à Lei de licitações e Contratos Administrativos*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 553) (grifamos)

19. Nessa esteira de raciocínio, tem-se que o critério previsto no Edital de Chamada Pública nº 04, de 04 de abril de 2014 (Id. 1169958) para comprovar a origem dos produtos alimentícios a serem fornecidos é a declaração firmada por técnico do IPA, conforme o item 4.10, V, do Edital:

"4.10 ENVELOPE Nº 01 – HABILITAÇÃO DO GRUPO FORMAL.

O Grupo Formal deverá apresentar no Envelope nº 01, os documentos abaixo relacionados, sob pena de inabilitação:

(...)

V - a declaração de que os gêneros alimentícios a serem entregues são produzidos pelos associados/cooperados (emitida pelo técnico do IPA-PE, conforme Anexo III);"

20. É importante também assinalar que um dos principais documentos de habilitação jurídica a serem fornecidos nessa chamada pública é "o extrato da DAP Jurídica para associações e cooperativas, emitido nos últimos 60 dias" (item 4.10, II, do Edital), o que parece ter sido fornecido, já que não foi objeto de questionamento.

21. Por tudo o que está exposto, desta feita, entende-se que deverá ser rejeitada a impugnação no ponto relativa à divergência do código de cadastro na CNAE, pelas razões referenciadas.

22. No que tange à declaração firmada por técnico do IPA, tem-se que a mesma foi juntada no Id. 1236386. Ocorre, no entanto, que o técnico que a subscreve, ao ser questionado pela Comissão do PNAE 2024 em diligência efetuada no escritório do IPA em Vitória de Santo Antão, reconheceu a autenticidade do aludido documento, mas "informou não ter ciência de que a COOPEG também estava fornecendo bolos", o que deixaria o documento sem valor, segundo a Comissão.

23. Em relação a este aspecto, tem-se, com efeito, uma controvérsia. O fato contudo, é que o documento do Id. 1236386 foi reconhecido como legítimo e atende aos termos preconizados no Edital de Chamada Pública nº 04, de 04 de abril de 2014 e também na Resolução FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020 (art. 36, §3º, VI).

24. Ocorre, no entanto, que não se tem como desconsiderar a informação colhida pela Comissão do PNAE 2024, composta por servidores públicos cujas manifestações são revestidas pela presunção de veracidade, de que o técnico do IPA subscritor da referida declaração aduziu, na presença dos servidores do IFPE, que subscreveu tal documento sem ter conhecimento se a COOPEG produziria bolo de bacía.

25. Diante desse depoimento, o documento em questão realmente tem a sua presunção de veracidade comprometida, mas não pode ser descartado de imediato, não sendo possível, assim, ensejar uma desclassificação imediata da COOPEG. Apesar do que o técnico informou de modo verbal à Comissão, o fato é que ele reconheceu a legitimidade da declaração juntada pela COOPEG. Pode ter ocorrido um equívoco imputável ao técnico em questão, que pode ter subscrito a declaração sem ter conferido quais seriam os alimentos a que dizia respeito o Edital de Chamada Pública nº 04, de 04 de abril de 2014. A falha não pode ser imputada automaticamente à COOPEG como se de uma fraude se tratasse. Não poderia a referida entidade, assim, ser desclassificada sem que lhe fosse concedida garantia do contraditório e da ampla defesa em relação a esses novos fatos.

26. Em face do exposto, recomenda-se a adoção de diligência para buscar o saneamento da questão, consistente na notificação da COOPEG se manifeste sobre a declaração do Sr. José Roberto Félix da Silva, técnico do IPA - Vitória de Santo Antão e que, sendo o caso, apresente uma nova declaração, firmada pelo mesmo técnico ou por outro, que ateste a origem dos produtos na forma indicada pelo Edital de Chamada Pública nº 04, de 04 de abril de 2014.

27. Se essa providência for adotada e nova declaração atender aos termos do Edital e da Resolução FNDE nº 06, de 08 de maio de 2020 (art. 36, §3º, VI), entende-se que a COOPEG não poderá ser inabilitada pelos aspectos ora debatidos, desde que, obviamente, os demais requisitos de habilitação estejam presentes.

28. Caso essa providência não seja adotada pela COOPEG, recomenda-se à Comissão que solicite ao técnico do IPA - Vitória de Santo Antão o qual assinou a declaração focalizada, que emita uma nova declaração, direcionada à Comissão PNAE 2024 referenciada, solicitando que seja desconsiderada a referida declaração, em razão dos fatos já destacados. Essa nova documentação seria recomendável para garantir a lisura e segurança de uma eventual inabilitação da COOPEG pelo fundamento ora examinado.

- Da questão relativa às assinaturas sem autenticação

29. A Comissão também faz o seguinte questionamento:

"- As assinaturas originais, mas sem autenticação em cartório, poderiam ser creditadas como válidas mesmo que não tivessem sido feitas na presença da comissão na ocasião da abertura do

envelopes?"

30. O questionamento faz menção a assinatura sem autenticação, mas na realidade, imagina-se que a referência seja a assinatura sem reconhecimento de firma. A esse respeito, é importante assinalar que o Edital de Chamada Pública nº 04, de 04 de abril de 2014 não previu a exigência de que as assinaturas tivessem a firma reconhecida, diferentemente do que exigiu em relação às cópias, no entanto, que deveriam ser autenticadas, conforme se depreende do item 3.2, que reza:

"3.2 Os documentos deverão ser apresentados em uma via. AS CÓPIAS DEVERÃO SER AUTENTICADAS. No caso de cópias simples, os originais deverão ser apresentados pelo proponente no momento de abertura dos envelopes, para a autenticação por servidor/a do IFPE."

31. Desse modo, se o Edital não exigiu reconhecimento de firma das assinaturas, não se pode contrapor essa exigência, neste momento, aos participantes da chamada pública.

32. Neste sentido, observa-se ainda que os documentos de habilitação jurídica da COOATES colacionados aos Ids. 1236357 e 1236364 também não contêm reconhecimento de firma em cartório.

33. Além disso, deve-se recordar que a exigência de reconhecimento de firma foi dispensada nos documentos produzidos para fazer prova perante a Administração Pública Federal, conforme a Lei nº 13.726/2018, a Lei nº 13.460/2017 e o Decreto nº 9.094/2017:

"Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:

I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;" (Lei nº 13.726/2018)

"Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

(...)

IX - autenticação de documentos pelo próprio agente público, à vista dos originais apresentados pelo usuário, vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo em caso de dúvida de autenticidade;" (Lei nº 13.460/2017) (grifamos)

"Art. 9º Exceto se existir dúvida fundada quanto à autenticidade ou previsão legal, fica dispensado o reconhecimento de firma e a autenticação de cópia dos documentos expedidos no País e destinados a fazer prova junto a órgãos e entidades do Poder Executivo federal." (Decreto nº 9.094/2017) (grifamos)

34. Desse modo, se não houver dúvida quanto à autenticidade das assinaturas constantes da documentação da COOPEG, não se poderia exigir o reconhecimento de firma à referida Cooperativa.

35. Em termos mais claros, apenas se a Comissão apresentar motivos fundamentados que lancem dúvidas sobre a autenticidade das referidas assinaturas é que se poderá exigir o reconhecimento de firma em tais documentos. Nesta caso, seria necessário notificar a COOPEG e lhe conceder um prazo para providenciar tais reconhecimentos de firmas, tendo em vista que se trataria de exigência não contida no edital, mas decorrente de dúvida fundada sobre sua autenticidade.

CONCLUSÃO

36. Ante o exposto, entende-se que os questionamentos apresentados pela Comissão do PNAE 2024 do IFPE-Campus Jaboatão dos Guararapes foram devidamente respondidos conforme exposto no curso desta manifestação. De

modo objetivo, tem-se as seguintes conclusões:

1. A simples divergência do código da CNAE não deve ensejar, por si só, a inabilitação da COOPEG, conforme os fatos e fundamentos destacados neste parecer;
2. A declaração da origem dos produtos apresentada pela COOPEG foi reconhecida como válida, pelo técnico subscritor, mas, diante da informação concedida por este à Comissão do PNAE 2024, narrada no relatório técnico Id. 1237193, recomenda-se a notificação da referida Cooperativa para que sejam adotadas as providências saneadoras indicadas nos parágrafos 26 a 28;
3. A legislação brasileira dispensa a exigência de reconhecimento de firma em documentos produzidos pelos usuários de serviços públicos perante a Administração Pública, devendo tal condição ser exigida apenas se houver dúvida sobre sua autenticidade. É esse parâmetro que deve nortear a atuação da Comissão PNAE 2024 - Campus Jaboatão dos Guararapes no caso concreto, conforme destacado nos parágrafos 34 e 35.

37. É o parecer.

38. Esta manifestação está dispensada de aprovação por força da Portaria IFPE nº 990, de 14 de setembro de 2023.

39. Ao **Campus Jaboatão dos Guararapes**, para ciência e providências cabíveis.

Recife, 07 de junho de 2024.

BRUNO RODRIGUES ARRUDA E SILVA
Procurador Federal
PF-IFPE

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23519006293202480 e da chave de acesso be576875

Notas

1. [^] <https://portal.ifpe.edu.br/jaboatao/noticias/divulgado-resultado-parcial-da-chamada-publica-para-atendimento-ao-pnae-2/>



Documento assinado eletronicamente por BRUNO RODRIGUES ARRUDA SILVA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1521977479 e chave de acesso be576875 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRUNO RODRIGUES ARRUDA SILVA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 07-06-2024 16:31. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.