



PARECER JURÍDICO N°. 2003001/2025/PJ/PMNP

Processo Administrativo nº 010/2025-PMNP

Processo Licitatório nº. 1703001/2025

Modalidade: Chamada Pública nº 001/2025

Requerente: Departamento de Licitações

Assunto: Análise Preliminar Edital e Procedimentos.

Objeto: Aquisição parcelada de gêneros alimentícios, através da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, exclusivo para agricultores de comunidades tradicionais indígenas, em atendimento ao Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE), para o ano letivo 2025, para compor a merenda escolar da Rede Pública de Ensino Estadual do Município de Novo Progresso/PA.

RELATÓRIO

A Comissão Permanente de Licitação, por meio da presidente, requer a elaboração de Parecer Jurídico acerca do Procedimento Administrativo, inclusive Edital e seus anexos para o Procedimento Licitatório da Chamada Pública nº 001/2025.

Em atenção ao pedido de parecer técnico jurídico do Departamento Licitação dirigido à Procuradoria, nos termos do Art. 53 da Lei 14.133/2021, o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade Chamada Pública tem como objeto a aquisição parcelada de gêneros alimentícios, através da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, exclusivo para agricultores de comunidades tradicionais indígenas, em atendimento ao Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE), para compor a merenda escolar da Rede Pública de Ensino Estadual do Município de Novo Progresso/PA, conforme justificativa e especificações constantes no Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e demais documentos correlatos.

Rol de documentos em análise

Anexo aos autos, constam os seguintes documentos:

- ✓ Requerimento para abertura de chamada Pública;
- ✓ Documento de Formalização de Demanda;
- ✓ Estudo Técnico Preliminar;
 - ✓ Justificativa para a eventual contratação;



- ✓ Requerimentos das Secretarias de Educação e Administração e
- ✓ Cardápio Elaborado pelo(a) Nutricionista Responsável;
- ✓ Ata de Audiência Pública
- ✓ Estimativa de Preços;
- ✓ Termo de Referência;
- ✓ Solicitação de Informações de Disponibilidade Orçamentária;
- ✓ Solicitação de Dotação Orçamentária;
- ✓ Dotação Orçamentária e Adequação Orçamentária;
- ✓ Solicitação de despesa;
- ✓ Declaração de adequação orçamentária realizada pela Chefe do Executivo;
- ✓ Autorização da Chefe do Poder Executivo para abertura do processo licitatório;
- ✓ Despacho de abertura de Processo Administrativo de Licitação;
- ✓ Autuação de Processo Administrativo de Licitação;
- ✓ Minuta do Edital de Chamada Pública
- ✓ Solicitação de parecer jurídico acerca dos procedimentos, inclusive de habilitação, realizada pela Presidente da Comissão;
- ✓ Demais documentos.

DA ANÁLISE LEGAL

A lei 14.133/21, em seu artigo 6º, inciso XLIII define o procedimento do credenciamento, como sendo o processo administrativo de chamamento público por meio do qual a Administração convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocado.

Ressaltam Nóbrega e de Torres (2021) que a nova lei de licitações não categorizou o Credenciamento como hipótese de inexigibilidade de licitação, mas como um procedimento auxiliar necessário para ulteriores contratações diretas, conforme está expresso no art. 78, I. A compreensão do instituto como um procedimento auxiliar das licitações, como se verifica, tendo em vista ser uma hipótese de exceção à licitação, mostra-se acertada. Sobre isso, destaca-se o seguinte pronunciamento do TJDF:

"3.1. O credenciamento trata-se de um mecanismo para se efetivar uma contratação em que a licitação seria inexigível, conforme se depreende do art. 25 da lei 8.666/93, ou seja, em casos em que houver



inviabilidade de competição" (TJDFT-AGRAVO: 1.137.847, Relator: Vera Andrighi, Data de julgamento: 14/11/2018, 6ª Turma Cível).

A inovação está plenamente evidenciada no texto legal, pois enquanto a lei 8.666/93 deixou apenas implícito a aplicabilidade do credenciamento quando inviável a competição, a lei 14.133/21 o assimilou por completo em seu conjunto normativo.

A Nova Lei de Licitações, no art. 79 assim prescreve:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;



III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do **caput** deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

No que se refere à essencialidade do edital como instrumento convocatório, o legislador manteve com integridade a mesma regra anterior, sendo, dessa maneira, indispensável ao procedimento.

Nota-se ainda que é exigível a definição de critérios objetivos para distribuição de demandas. Esse critério diz respeito à objetividade quanto a escolha dos credenciados no momento da prestação dos serviços, quando o objeto pretendido não permitir contratações imediatas e simultâneas.

Verifica-se, portanto, que a escolha efetiva do fornecedor do objeto deverá recair sobre o usuário, não devendo ser uma imputação da própria Administração, sob risco de violação do requisito em estudo. Essa adequada compreensão encontra sustentação em decisão do TCU, assim descrita:

"[...] Considerando as reiteradas decisões do TCU no sentido de que o credenciamento deve ser utilizado para a contratação de serviços médicos, jurídicos e de treinamento, desde que a Administração fixe critérios objetivos, e ainda que sejam observados quatro aspectos fundamentais quando da análise da adequação do uso do credenciamento, quais sejam: contratação de todos os selecionados, mesmo que demandados em quantidade não uniforme; impessoalidade/objetividade na definição da



demanda por contratado (TCU-CONS: 1.150, Relator: Aroldo Cedraz, Data de julgamento: 15/5/2013, Plenário).

Observo que no Procedimento em análise, foi elaborada a minuta do edital do credenciamento com seus respectivos anexos padronizados, bem como da respectiva minuta contratual, para atendimento da necessidade da Secretaria interessada, as quais ora são submetidas à apreciação desta Assessoria Jurídica.

Cabe evidenciar que todas as aquisições governamentais, em regra, devem se submeter a um processo licitatório, conforme preceitua a Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Da Análise da Minuta do Edital de Credenciamento

Passamos à análise dos elementos abordados na **minuta do edital** de credenciamento e sua concordância com as imposições do art. 79 da Lei de Licitações.

Sobre o edital de **CREDENCIAMENTO**, dispõe a NLL:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:



I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do **caput** deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do **caput** deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;



VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

Da análise da minuta contratual exigidos pelas disposições legais pertinentes, sendo estabelecido ainda as hipóteses de reajustamento, bem como de prorrogação, aplicação de penalidades na forma epigrafada pela lei 14.133/2021.

Neste sentido, é importante registrar que o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – CD/FNDE, regulamentando a Lei nº 11.947/2009, editou a Resolução nº 06/2020, que assim disciplinou a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE, a qual transcrevemos artigos de destaque:

Art. 51 Os recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE são utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.

Art. 23 A aquisição de gêneros alimentícios, no âmbito do PNAE, deverá obedecer ao cardápio planejado pelo nutricionista, observando as diretrizes desta Resolução, e deverá ser realizada, sempre que possível, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas, priorizando os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.

Art. 24 A aquisição dos gêneros alimentícios com recursos do PNAE deverá ocorrer por:

I – Dispensa de licitação, por meio de Chamada Pública, quando das compras da agricultura familiar nos termos do Art. 14 da Lei 11.947/2009 e dos arts. 29 a 49 desta Resolução, sem prejuízo das demais possibilidades de dispensa de licitação previstas na Lei 8.666/1993;

II – Licitação, obrigatoriamente na modalidade de pregão, na forma eletrônica, nos termos da Lei 10.520/2002 e, subsidiariamente, da Lei 8.666/1993.



Parágrafo único: A EEx que se utilizar de modalidade de licitação diversa do pregão eletrônico deverá apresentar a(s) devida(s) justificativa(s) em sistema disponibilizado pelo FNDE. (Incluído pela Resolução CD/FNDE nº 20/2020, de 02 de dezembro de 2020)

Art. 25 Os contratos referentes aos processos de aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE são regidos pela Lei nº 8.666/1993 e demais dispositivos legais aplicáveis.

Art. 27 Os editais de licitações para aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE deverão observar o disposto nas Leis 8.666/1993 e 10.520/2002, e, ainda, o seguinte: I - Exigência de orçamento detalhado e previsão de critérios de aceitabilidade de preço unitário e global para afastar o risco de distorções futuras na proposta vencedora; (Redação dada pela Resolução CD/FNDE nº 20/2020, de 02 de dezembro de 2020) II - No caso de terceirização de serviços de alimentação escolar, para fins de pagamento com os recursos oriundos do FNDE, a EEx deverá assegurar notas fiscais específicas para gêneros alimentícios, para fins de cumprimento do art. 51; (Redação dada pela Resolução CD/FNDE nº 20/2020, de 02 de dezembro de 2020) III - A Eex que operar os recursos financeiros federais do PNAE por meio da Conta Cartão deverá informar em edital sobre a forma de pagamento a ser utilizada, solicitando aos fornecedores que componham o preço final considerando os custos com a adquirente. (Redação dada pela Resolução CD/FNDE nº 20/2020, de 02 de dezembro de 2020).

Art. 29 Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deve ser utilizado na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações, priorizando os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais



indígenas e comunidades quilombolas, conforme o art. 14, da Lei nº 11.947/2009.

Art. 30 A aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Família e do Empreendedor Familiar Rural ou suas organizações poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei 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 que os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

§ 1º Quando a EEx optar pela dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14, § 1º da Lei nº 11.947/2009, a aquisição será feita mediante prévia chamada pública.

§ 2º Considera-se chamada pública 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.

Importa esclarecer que até o presente momento não nos consta que o FNDE tenha adequado a referida Resolução, nos moldes da Nova Lei de Licitações, de tal forma que os critérios no que se refere à dispensa de licitação permanecem inalterados. Outrossim, entendemos que o procedimento de dispensa de licitação deve seguir os ditames da Nova Lei (Lei Federal nº 14.133/2021), como de fato foi observado no procedimento sob análise.

Desta forma, constata-se que a Resolução do FNDE vinculou a faculdade pela dispensa do procedimento Licitatório às aquisições realizadas junto à agricultura familiar e/ou a empreendedores familiares rurais ou suas organizações, estabelecendo para este fim o procedimento administrativo denominado chamada pública.

Nesta esteira, o próprio § 2º do artigo 30 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020 define chamada pública como “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.”

Importante mencionar que o FNDE, por meio do Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, estabelece, passo a passo, todos os procedimentos a serem observados pelas Entidades Executoras do PNAE – EEx. quando optarem pela utilização do procedimento licitatório, definindo a chamada pública como:

“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. É um instrumento firmado no âmbito das estratégias de compras públicas sustentáveis, que assegura o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, ao passo que possibilita a veiculação de diretrizes governamentais importantes, relacionadas ao desenvolvimento sustentável, ao apoio à inclusão social e produtiva local e à promoção da segurança alimentar e nutricional.”

Assim, em relação ao pregão e a outras formas de licitação, a chamada pública apresenta maior possibilidade de atender às especificidades necessárias à aquisição da agricultura familiar. Em outras palavras, entende-se que a chamada pública é a ferramenta mais adequada porque contribui para o cumprimento das diretrizes do PNAE, tal qual exige-se ao 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.

Ainda, as Entidades Executoras podem realizar mais de uma chamada pública por ano se, por razões de conveniência e oportunidade, facilitar o processo de compra, em respeito à sazonalidade dos produtos, bem como a problemas climáticos ou de outra ordem.

A chamada pública, desta forma, é o instrumento mais adequado para atender ao limite mínimo obrigatório de 30% de aquisição de alimentos



da agricultura familiar. Digo ainda que o procedimento da Chamada Pública poderá ser ampliado para até a totalidade dos recursos da alimentação escolar repassados para este fim, desde que voltados para a aquisição de produtos da agricultura familiar, e em acordo com as mesmas normas aqui apresentadas.

Importa destacar que o Edital da Chamada Pública analisada teve como fundamento normativo a Lei nº 11.947, de 16/06/2009 e suas alterações, Resolução nº 06, de 08/05/2020 do FNDE, Resolução FNDE nº 21, de 16/11/2021, Lei nº 14.660/2023, de 23/08/2023, Decreto nº 6.040/2007. Em complemento, foram observadas ainda as orientações da Nota Técnica nº 003/2020/CCR/MPF, Portaria MDA nº 20/2023, Nota Técnica nº 3744623/2023/DIDAF/COSAN/CGPAE/DIRAE, Nota Técnica Catrapovos-Pará nº 01/2023-MPPA e Recomendação nº 02/2024 – MPPA/STM/7ªP.

Ademais, é oportuno evidenciar que a Resolução CD/FNDE nº 06/2020 e suas posteriores alterações estabelece todos os requisitos e procedimentos para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar mediante a dispensa de processo licitatório, dentre eles:

- ✓ ORÇAMENTO: levantamento dos recursos orçamentários disponíveis.
- ✓ ARTICULAÇÃO ENTRE OS ATORES SOCIAIS: mapeamento dos produtos da agricultura familiar.
- ✓ CARDÁPIO: o nutricionista responsável técnico elabora os cardápios da alimentação escolar, incluindo alimentos regionais, com respeito às referências nutricionais e aos hábitos alimentares locais, e conforme a safra.)
- ✓ PESQUISA DE PREÇO: Os preços dos produtos a serem adquiridos da agricultura familiar deverão ser previamente estabelecidos pela Entidade Executora e publicados no edital da Chamada Pública.
- ✓ CHAMADA PÚBLICA
- ✓ ELABORAÇÃO DO PROJETO DE VENDA: O projeto de venda é o documento que formaliza o interesse dos agricultores familiares em vender sua produção para a alimentação escolar.
- ✓ RECEBIMENTO E SELEÇÃO DOS PROJETOS DE VENDA: apresentação dos documentos exigidos para a habilitação do produtor fornecedor.
- ✓ AMOSTRA PARA CONTROLE DE QUALIDADE
- ✓ CONTRATO DE COMPRA



- ✓ ENTREGA DOS PRODUTOS, TERMO DE RECEBIMENTO E PAGAMENTO DOS AGRICULTORES

CONCLUSÃO

Em face do exposto, opinamos no sentido de que o objeto em questão pode ser adquirido mediante o CHAMAMENTO PÚBLICO, desde que seja para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e desde

que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, além de que sejam cumpridas todas as normas anteriormente já explicitadas neste parecer para, só assim, estar apto a produzir seus devidos efeitos.

Quanto aos procedimentos da Chamada Pública nº 001/2025, postos em análise até o momento, entendemos que se encontram aptos a produzirem seus devidos efeitos.

Por fim, cumpre salientar que esta assessoria jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal.

Como diz JUSTEN FILHO (2014. p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

Este é o parecer, s.m.j. ficando, no entanto, submetido à apreciação do Senhor Prefeito Municipal para quaisquer considerações, com ênfase no sentido de que o Processo em apreço se encontra, portanto, dentro das formalidades legais até o presente momento, conforme consta dos autos, salvo melhor justificativa.

Novo Progresso/PA, 20 de março de 2025.

OAB-PA. 14.271
Assessoria Jurídica
Portaria nº. 012/2021 - GPMNP