

CLEBER PASSOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

PARECER JURÍDICO

Assunto: Análise de Minuta de Edital.

Referência: Credenciamento/Chamamento público nº 001/2026;

Interessado: Fundo Municipal de Educação de Alto Paraíso de Goiás/GO.

EMENTA: Exame prévio da minuta do edital de licitação, **Edital de Credenciamento 001/2026 - Chamamento Público - Fundo Municipal de Educação do Município de Alto Paraíso de Goiás/GO**, e minuta contratual para efeitos de cumprimento do Artigo 53 da Lei de Licitações e Contratos (14.133/21). Constatação de regularidade. Análise.

1 - RELATÓRIO

Versa a consulta sobre a minuta do edital de **credenciamento para a contratação de cooperativas de agricultores e/ou agricultores rurais individuais para o fornecimento dos gêneros alimentícios aos alunos da Rede Pública de Ensino de Alto Paraíso de Goiás-GO, atendendo ao número de matriculados conforme censo escolar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.**

O requerimento efetuado pela Secretaria Municipal de Educação é no sentido de aquisição desses gêneros alimentícios, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, onde

CLEBER PASSOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

no edital estabelece os produtos a serem adquiridos e os requisitos para preenchimento.

É o breve e necessário relatório.

2 - DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Assessoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Dessa feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Prefacialmente, vale registrar que o presente parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente

CLEBER PASSOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

data no requerimento anexo. Incumbe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo imiscuir-se na conveniência ou na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria requerente nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não da precaução recomendada.

Salienta-se, ainda, que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorado a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas a legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da autoridade assessorado.

Insta enaltecer que a contratação no âmbito da Administração Pública deve ser precedida de licitação, ressalvados os casos de inexigibilidade ou dispensa estabelecidos nos artigos 74 e 75 da Lei Federal no 14.133/21.



CLEBER PASSOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...)

O referido comando legal dispõe que “é *inexigível a licitação quando **houver inviabilidade de competição***”. Veja-se que nesse caso o legislador não se preocupou em estabelecer um rol taxativo de situações por meio do qual se poderia contratar por inexigibilidade, até mesmo porque a interpretação da expressão “inviabilidade de competição” é ampla, sendo difícil elencar e relacionar todas as hipóteses.

É bem verdade que o próprio art. 74 prevê em seus incisos situações que podem dar supedâneo à contratação por inexigibilidade. Entretanto, a expressão “em especial”, inserida no *caput*, traz a ideia de que tal rol é meramente exemplificativo, devendo, assim, ser melhor interpretada a expressão “inviabilidade de competição” contida no art. 74, em um sentido mais abrangente.

A interpretação da expressão “inviabilidade de competição” deve ser mais ampla do que a mera ideia de fornecedor exclusivo. Pode-se dizer que a inviabilidade de competição, **pode se dar por contratação de todos**, ou seja, a inviabilidade de competição não está presente porque existe apenas um fornecedor, mas sim, porque existem vários prestadores do serviço e todos serão contratados. A respeito, segue a opinião de Jorge Ulisses JACOBY:

Se a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar os que tiverem interesse e que satisfaçam os requisitos estabelecidos, ela própria fixando o valor que se dispõe a pagar,



CLEBER PASSOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

os possíveis licitantes não competirão, no estrito sentido da palavra, inviabilizando a competição, uma vez que a todos foi assegurada à contratação.²

Se a Administração convoca profissionais *dispondo-se a contratar todos os interessados* que preencham os requisitos por ela exigidos, e por um preço previamente definido no próprio ato do chamamento, também se está diante de um caso de inexigibilidade, pois, de igual forma, *não haverá competição* entre os interessados. Esse método de inexigibilidade para a contratação de todos é o que a doutrina denomina de *credenciamento*.

Segundo a doutrina de Joel de Menezes Niebhur (Comentários à Lei e Licitações e Contratos Administrativos. 11^a Ed. São Paulo. Dialética, p.39) o credenciamento pode ser conceituado como:

Espécie de cadastro em que se inserem todos os interessados em prestar certos tipos de serviços, conforme regras de habilitação e remuneração prefixadas pela própria Administração Pública. Todos os credenciados celebram, sob as mesmas condições, contrato administrativo, haja vista que, pela natureza do serviço, não há relação de exclusão, isto é, o serviço a ser contratado não precisa ser prestado com exclusividade por um ou por outro, mas é prestado por todos.

Assim, em suma, o credenciamento é um conjunto de procedimentos por meio dos quais a Administração credencia, mediante chamamento público, todos as empresas/prestadores aptos e interessados em realizar determinados serviços, quando o interesse



CLEBER PASSOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

público for mais bem atendido com a contratação do maior número possível de prestadores simultâneos.

Para Marçal Justen Filho:

Nas hipóteses em que não se verifica o cunho de excelência entre as contratações públicas, a solução serão credenciamento. A Administração deverá editar um ato de cunho regulamentar, fundado no reconhecimento da ausência de excelência de contratação de um número indeterminado de particulares para atendimento a certas necessidades, no qual serão estabelecidas as condições, os requisitos e os limites não apenas para as futuras contratações como também para que os particulares obtenham o credenciamento - ato forma por meio do qual o particular é reconhecido como em condições de contratação.

O credenciamento envolve uma espécie de cadastro de prestadores de serviços ou fornecedores. O credenciamento é ato pelo qual o sujeito obtém a inscrição de seu nome no referido cadastro. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 39-40). (destacou-se).

Do Tribunal de Contas de Santa Catarina:

É plausível a contratação através de credenciamento quando aberto a todos os interessados, desde que os requisitos, cláusulas e condições sejam preestabelecidos e uniformes, inclusive quanto à forma de remuneração fixada pela Administração,



CLEBER PASSOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

vinculação ao termo que autorizar o credenciamento, responsabilidade das partes, vigência e validade, casos de rescisão e penalidades, bem como o foro judicial, devendo haver publicação resumida da contratação (Prejulgado 1788). (grifou-se).

Da mesma forma, o Prejulgado 680 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, consigna que o edital de credenciamento deve ficar sempre aberto. Ou seja, não há um prazo para que os interessados se credenciem. Qualquer interessado, em qualquer tempo, pode obter o credenciamento, desde que o edital esteja vigente. Por outro lado, qualquer credenciado, em qualquer tempo, também poderá cancelar o seu credenciamento.

O que se deve ter em mente é que tal credenciamento deve exigir condições mínimas de qualificação dos interessados, de modo que viabilize a execução do serviço de maneira satisfatória.

Desta feita, adverte-se que não é possível limitar a quantidade de credenciados, portanto, todos deverão participar, bem como o credenciamento deverá permanecer aberto.

Abstrai-se da revista Zênite acerca da convocação:

[...] Outro ponto fundamental a ser considerado para a formação de um credenciamento é a possibilidade de fixar critério objetivo e que garanta a impessoalidade para a convocação dos credenciados para contratar, tais como o sorteio ou a escolha pelo usuário. Em rasas palavras, pode-se dizer que a todos os

CLEBER PASSOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

credenciados deve ser garantida a igualdade de oportunidade para contratar por meio de critério impessoal de escolha da empresa/profissional.

Salienta-se que o edital deve admitir o credenciamento a qualquer tempo, exigindo que o particular comprove os requisitos para obter o credenciamento.

Urge ressaltar que o sistema de credenciamento deve ser norteado pelos princípios elevados no caput do art. 37, da Constituição Federal, e nos termos do Art. 79 da Lei 14.133/21, devendo ser observados os requisitos apostos alhures, visando sempre o interesse público, requisito essencial a ser perseguido em todas as contratações.

4. DO CASO CONCRETO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE introduziu inovações na legislação licitatória, aplicáveis na implantação das ações destinadas à utilização dos recursos financeiros transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no âmbito da Lei federal n.º 11.947, de 16 de junho de 2009, disciplinada pela Resolução/CD/FNDE n.º 38, de 16 de julho de 2009, ao disciplinar a "(...) aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural para abastecimento de escolas e creches."

A aquisição de alimentos da Agricultura Familiar poderá ser realizada **dispensando-se o processo licitatório**, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local,

CLEBER PASSOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

observando-se os princípios inscritos no art. 37, *caput*, 3 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria (§ 1º do art. 14, da Lei n.º 11.947/2009). Assim, para a operacionalização da compra de alimentos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, dever-se-á observar os seguintes passos:

1º) Cardápio: os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável, respeitando e promovendo a cultura alimentar local, a diversificação agrícola da região, uma alimentação saudável e adequada, além da sustentabilidade.

2º) Chamada Pública: as Entidades Executoras (Secretarias Municipais) deverão publicar, por meio de Chamada Pública (que é modalidade de edital restrito à agricultura familiar), a demanda de produtos, e quantidade, da agricultura familiar.

3º) Preços de Referência: os preços de referência servirão de **parâmetro para os valores dos produtos a serem adquiridos**, demonstrando que o gestor (Entidade Executora) pagou **preços justos**. Devem ser **atualizados semestralmente**.

4º) Elaboração de Projeto de Venda: O Projeto de Venda deverá ser elaborado pelo grupo formal ou grupo informal (assessorado pela Entidade Articuladora), sempre de acordo com a Chamada Pública. É o documento que formaliza o interesse dos Agricultores Familiares em venderem para a Alimentação Escolar.

5º) Recebimento de Projeto de Venda: a Entidade Executora receberá os Projetos de Venda, que devem ser acompanhados da documentação de habilitação dos potenciais fornecedores (DAP, Projeto de Venda e outros).



CLEBER PASSOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

6º) Seleção de Projeto de Venda: a Entidade Executora seleciona os Projetos de Venda e terão prioridade, nesta ordem, os projetos dos municípios, da região, do território rural, do estado e do país.

7º) Assinatura do Contrato: o contrato é o instrumento legal que formaliza a relação de compra e venda de alimentos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. Estabelece o cronograma de entrega dos produtos e a data de pagamento dos agricultores familiares.

8º) Entrega dos Produtos: a entrega dos produtos será de acordo com o cronograma previsto no contrato. O *Termo de Recebimento*, assinado pela Entidade Executora e Agricultores Familiares, atesta que os produtos entregues estão de acordo com o contrato e com os padrões de qualidade exigidos.

De acordo com o art. 22 da Resolução/CD/FNDE 38/2009, para que seja fornecedor, a família deve estar identificada por DAP (Declaração de Aptidão ao PRONAF), que compreende: - **Grupos Formais (organizações da agricultura familiar)**, sendo necessária a DAP Jurídica da organização; - **Grupos Informais (grupo de agricultores familiares e empreendedores familiares rurais)**, sendo necessária a DAP física dos agricultores fornecedores.

Os Grupos Informais deverão ser cadastrados junto à Entidade Executora por uma Entidade Articuladora, responsável técnica pela elaboração do Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar.

O novo regramento estabelece que os recursos financeiros transferidos, a título de execução do Programa Nacional de



CLEBER PASSOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

Alimentação Escolar - PNAE, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, **somente poderão ser utilizados para a aquisição de gêneros alimentícios (art. 5º, § 2º).**

Assim, a primeira decorrência da legislação citada é que, pretendendo a Administração manter a execução indireta de serviços de fornecimento de merenda escolar, somente poderá **adquirir os alimentos para sua preparação com os recursos transferidos do PNAE pelo FNDE, devendo prever recursos de outras fontes para a remuneração de tais serviços terceirizados.**

Portanto, levando-se em consideração os documentos que instruem o presente procedimento, e aqueles que são necessários em todos e quaisquer procedimentos licitatórios, passa a analisá-los, objetivamente:

Verificando o edital em epígrafe, constatou-se que o Chamamento Público n.º 002/2025, que tem por objeto o fornecimento de "(...) *de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, para o atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar/PNAE*", sendo que esse preencheu os requisitos estabelecidos.

5. DA CONCLUSÃO

Destarte, essas são as considerações jurídicas a serem feitas sobre o tema, apontando que o edital de chamamento público não apresenta inconsistências do ponto de vista estritamente jurídico, estando em consonância com a lei e com os princípios que regem o processo licitatório.




CLEBER PASSOS
SOCIEDADE DE ADVOGADOS

Desse modo, manifestamos favoravelmente ao prosseguimento do feito.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Alto Paraíso de Goiás/GO, 12 de janeiro de 2026.



CLEBER UILQUERSON PASSOS DOS SANTOS
Assessor Jurídico do Departamento
de Licitações e Contratos