



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

PARECER JURÍDICO 2025-03-11-002

PROCESSO	Nº 20252502-01/GAB/PMP/PA
DISPENSA DE LICITAÇÃO	Nº 7/2025-0001
INTERESSADO	Secretaria Municipal de Educação
ASSUNTO	Cadastramento de grupos formais e informais de agricultores familiares para AQUISICAO DE GENEROS ALIMENTICIOS PROVENIENTES DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO 'EMPREENDEDOR FAMILIAR RURAL PARA COMPLEMENTAÇÃO DO ATENDIMENTO AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACAO ESCOLARPNAE, DESTINADOS A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DOS ALUNOS DA DO MUNICÍPIO DE PRIMAVERA/PA.

DISPENSA DE LICITAÇÃO. CHAMAMENTO PÚBLICO. CADASTRAMENTO DE GRUPOS FORMAIS E INFORMAIS DE AGRICULTORES FAMILIARES PARA AQUISICAO DE GENEROS ALIMENTICIOS PROVENIENTES DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO EMPREENDEDOR FAMILIAR RURAL PARA COMPLEMENTAÇÃO DO ATENDIMENTO AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACAO ESCOLAR PNAE, DESTINADOS A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DOS ALUNOS DA DO MUNICÍPIO DE PRIMAVERA/PA. PARECER COM RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

1. Trata-se de emissão de parecer a respeito da viabilidade legal dispensa de licitação para aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural para complementação do atendimento ao programa nacional de alimentação escolar PNAE, destinados a alimentação escolar dos alunos da do Município de Primavera/PA.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

2. Conforme previsão legal do artigo 53 da Lei nº 14.133/21, a assessoria jurídica realizará controle prévio de legalidade da fase preparatória do processo licitatório.
3. É o breve relatório. Segue análise jurídica.

ANÁLISE JURÍDICA

4. Para Administração Pública adquirir produtos e/ou serviços necessita realizar procedimento de licitação pública, na qual selecionará a proposta mais vantajosa entre as oferecidas pelos interessados em contratar com o ente público.

5. O procedimento possui como objetivo garantir a moralidade administrativa vedando a contratação de qualquer particular sem a demonstração de que seja o melhor para o interesse público. Possui também a finalidade de garantir a igualdade de oportunidades a todos que têm o interesse em contratar com a Administração Pública, permitindo a competitividade que é essencial para a licitação. Assim é garantida a impessoalidade na escolha do contratado.

6. Tal procedimento é disciplinado na Constituição Federal e na Lei 8.666/90.

7. A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI prevê:

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

8. Depreende-se da leitura do dispositivo constitucional a existência de exceção a regra geral de contratação mediante procedimento licitatório público ao possibilitar a contratação direta em “...casos especificados na legislação...”.

9. A lei de licitações e contratos administrativos (lei nº 14.133/21) versa sobre as especificações a serem adotadas pela Administração Pública nos processos licitatórios, em especial as modalidades pelos quais serão realizados e as hipóteses de contratação direta, como inexigibilidade de licitação e dispensa de licitação.

10. Porém, antes de adentrar na análise da forma de processo administrativo para a contratação, é necessário averiguar a legalidade de toda a fase preparatória do processo, que



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

abrange o documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, termo de referencia, pesquisa de preço, escolha da modalidade de licitação e minuta de edital e contrato, nos termos do artigo 18 da lei nº 14.133/21.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o [inciso VII do caput do art. 12 desta Lei](#), sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o [art. 24 desta Lei](#).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

11. Consta-se nos autos a existência de documento de formalização de demanda.
12. O estudo técnico preliminar presente no processo licitatório contém os elementos exigidos na norma, com a exceção da estimativa do valor da contratação acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte. É necessário tal elemento estar presente no ETP, nos termos do artigo 18, §1º da Lei 14.133/21.
13. **Dessa forma, recomenda-se que seja incluída a estimativa do valor da contratação acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte no ETP.**
14. No que concerne ao termo de referência, este foi elaborado dentro dos padrões estabelecidos no artigo 6º, XXIII da Lei de Licitações, constando todas as informações necessárias para nortear a elaboração do edital e contrato, e para atingir o objetivo almejado.
15. Após análise dos primeiros documentos essenciais para iniciar o processo licitatório, direciona-se a atenção para o valor estimado definido pela busca de preços praticados pelo mercado para aquisição do bem ou do serviço.
16. Por força do artigo 23 da Lei nº 14.133/21, a pesquisa de preço deve seguir os parâmetros previstos na referida norma, que podem ser adotados de forma combinada ou não, o que será definido de acordo com a peculiaridade de cada caso.
17. No presente processo, houve pesquisa de preço por meio de sítio eletrônico especializado e com 03 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação sendo devidamente justificada a escolha desses fornecedores, de acordo com o artigo 23, §1º, IV da Lei nº 14.133/21.
18. Logo, a Pesquisa de Preço realizada está em conformidade com o artigo 23 da Lei nº 14.133/21, pois adota múltiplas metodologias de pesquisa, considera valores de mercado atualizados, justifica a escolha dos fornecedores e observa os princípios da economicidade e transparência.
19. No tocante a escolha da modalidade de processo de licitação, a Lei nº 14.133/21 prevê a hipóteses de contratação direta, nos termos do artigo 74 e 75 da referida lei.
20. Considerando a possibilidade de dispensa de licitação, o artigo 14 da lei nº 11.947/2009 consigna que:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

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. (grifo nosso)

21. Ainda, a Resolução nº 06/2020 do FNDE, valendo-se do permissivo legal mencionado anteriormente, permite a escolha 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, conforme prevê seus artigos 24 e 30.

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;

[...]

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.

22. Assim, a Administração Pública pode realizar a chamada pública, como forma de dispensa de processo licitatório, desde que utilize no mínimo 30% do total dos recursos



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

provenientes do FNDE, no âmbito do PNAE, para a aquisição de gêneros alimentícios destinados a alimentação escolar, e que essa aquisição seja feita diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações.

23. Importante ressaltar que no processo de aquisição deve conter comprovação de que os preços estão compatíveis com os vigentes no mercado local e que os alimentos atendem as exigências do controle de qualidade higiênico-sanitário estabelecidos pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, do MS, e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, conforme prevê a lei nº 11.947/2009 e Resolução nº 06/2020 do FNDE.

24. Portanto, estando presentes todos os requisitos exigidos na norma legal, é permitida a dispensa do processo de licitação.

25. Por fim, quanto à exigência de contrato, imperioso comentar alguns pontos sobre o contrato administrativo.

26. Sobre os contratos celebrados pela administração pública, Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹ afirma que:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

27. Assim, de acordo com tal conceituação, os contratos da Administração Pública podem reger-se pelo direito privado ou pelo direito público. Nos contratos privados é garantida uma relação de igualdade entre a administração pública e o particular, diferente do que ocorre no contrato público, no qual são garantidas prerrogativas à Administração, colocando-a em posição de supremacia sobre o particular.

28. É importante alertar que nos contratos, tanto no regime privado como no regime público, estão presentes a finalidade e o interesse público, os quais são pressupostos necessários e essenciais para a atuação da Administração. O que realmente os diferencia **“É a participação da Administração, derrogando normas de Direito Privado e agindo**

¹Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo - 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014. Pág. 300.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

***publicae utilitatis causa, sob a égide do Direito Público, que tipifica o contrato administrativo.”*²**

29. Esta atuação da Administração na relação contratual com o particular, impondo a sua supremacia, é evidenciada através das denominadas *cláusulas exorbitantes do direito comum*, as quais não necessitam estar previstas expressamente no contrato, pois sua existência decorre da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa. Tais cláusulas não são lícitas em um contrato privado, pois desigualaria as partes na execução do ajustado, no entanto são válidas no contrato administrativo, pois visam demonstrar a supremacia da Administração.

30. Consideram-se como cláusulas exorbitantes: (i) alteração ou rescisão unilateral do contrato; (ii) exigência de garantia; (iii) fiscalização da execução do contrato; (iv) aplicação de penalidades; (v) restrições ao uso da *exceptio non adimpleti contractus*; dentre outras.

31. Porém, ao utilizar-se das cláusulas exorbitantes, a Administração deve garantir equilíbrio econômico-financeiro do contrato, para que não haja prejuízos ao contratado/particular, como elevações de preços que tornem mais onerosa a prestação ao qual está obrigado, dentre outras situações que causem ônus a parte contratada. Esta determinação possui previsão Constitucional no artigo 37, XXI, ao afirmar que os contratos deverão conter *cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta*. Assim, garante-se uma proteção a quem contrata com a Administração, evitando que a posição de supremacia sobre o particular seja desmedida, sem qualquer controle e acabe por ferir preceitos constitucionais, bem como torna viável e seguro ao privado a contratação com a administração pública.

32. Diante dos conceitos e de todas estas características que identificam um contrato administrativo, e a partir da análise da minuta do contrato referente ao presente processo administrativo, pode-se identificar tal contrato como um contrato administrativo, e aplicar as normas do regime jurídico público, dentre elas a lei nº 14.133/2021.

33. A partir de então, é necessário averiguar se a minuta do contrato referente ao presente processo administrativo contém todas as cláusulas obrigatórias para um contrato

²MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª Edição. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores. São Paulo, 2012. Pág. 226.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

administrativo, as quais estão descritas nos incisos do artigo 92 da lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

34. Ainda, é importante ressaltar que antes de formalizar o contrato, “... a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.”, nos termos do artigo § 4º do artigo 91 da lei nº 14.133/21.

35. Assim, a minuta do contrato atende **parcialmente** aos requisitos do artigo 92 da Lei nº 14.133/21. **Elementos como matriz de risco (inciso IX) e prazos para repactuação e reequilíbrio econômico-financeiro (incisos X e XI) que não estão contemplados de maneira explícita. RECOMENDA-SE a inclusão desses pontos na minuta do contrato.**

CONCLUSÃO

36. **RECOMENDA-SE:**

a) a inclusão no Estudo Técnico Preliminar da estimativa do valor da contratação acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, nos termos do artigo 18, §1º da Lei 14.133/21;

b) a inclusão na minuta do contrato dos elementos previstos nos incisos IX, X e XI do artigo 92, da Lei 14.133/21.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

37. Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, **desde que cumprido o ponto resumidamente elencado no parágrafo acima (36) que contem as recomendações.**

38. Somente após o acatamento da recomendação emitida ao longo do parecer, ou após seu afastamento, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta assessoria jurídica.

39. Por fim, ressalta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da matéria proposta e da regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, financeiros ou que exijam exercício da discricionariedade administrativa.

É o parecer,

Salvo melhor juízo.

Primavera/PA, 11 de março de 2025.

CARLOS DELBEN COELHO FILHO
OAB/PA nº 20.489