PARECER JURÍDICO Nº 31/2025

PROCESSO Nº 0702001/2025/SUPRI/PMC

SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

ASSUNTO: ANÁLISE DE REGULARIDADE DE MINUTA DE EDITAL E SEUS ANEXOS PARA CREDENCIAMENTO PARA AQUISIÇÃO DE GENÊROS ALIMENTICIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR.

À Senhora Secretária de Suprimentos e Licitações,

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo acima identificado que encaminha, para análise e manifestação desta Procuradoria Jurídica, nos termos da interpretação sistêmica do art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021.

Os autos administrativos estão compostos de 380 folhas numeradas e rubricadas, relativo à instrução de procedimento licitatório a ser realizado na modalidade CREDENDIAMENTO DE CHAMADA PÚBLICA para AQUISIÇÃO GENEROS ALIMENTÍCIOS ORIUNDOS DA AGRICULTURA FAMILIAR conforme especificações e quantitativos contidos nos Anexos I da Minuta de Edital para compor o cardápio da merenda escolar da rede pública de ensino do Município de Castanhal, a fim de atender a necessidade da Secretária Municipal de Educação, nos termos do artigo 14 da Lei Federal 11.947/2009 e Resolução nº 26/2013 do FNDE e suas alterações.

Os autos do processo se encontram regularmente formalizado e instruído observando as diretrizes dispostas na Lei Federal nº 14.133/2021, com a seguinte documentação:

a) Memorando nº 015/2025/coord. Merenda escolar/SEMED de encaminhamento da documentação necessária para o processo de chamada pública (fl. 04);
b) Documento de Formalização de demanda (fl. 05 a 16);

c) Memória de cálculo (fls. 17 a 11);
d) Lista de escolas (fls. 12 a 18);
e) Cardápio e cópia da ata de aprovação encaminhado através do Ofício nº 007/2025/CAE (fls. 30 a 214);
f) Justificativa e Relatório de pesquisa de preços, propostas, mapa comparativo de preços (fls. 217 a 259);
g) Solicitação de Dotação orçamentária (fls. 260);
h) Dotação Orçamentária (fls. 261 a 263);
i) Declaração de adequação orçamentária (fls. 264);
j) Estudo Técnico Preliminar (fls. 265 a 306);
k) Termo de Referência (fls. 308 a 336);
l) Cópia da publicação no diário oficial da nomeação de agente de contratação (fls. 339 a 340);
m) Minuta de edital e seus anexos (fls. 344 a 378);

É o breve relatório. Passamos ao parecer.

PARECER

Inicialmente, cabe esclarecer que o âmbito de análise deste parecer cinge-se apenas às questões de caráter eminentemente jurídico, ao administrador Público cabe a análise dos aspectos relacionados à conveniência e oportunidade da contratação que compõe a parcela de discricionariedade que norteia a sua atuação, cabendo-lhe decidir, dentre a ampla gama de opções, quais os melhores meios técnicos de dar cumprimento às reivindicações concretas do serviço público, bem como justificar devidamente a decisão adotada.

Conforme dispõe a Lei de Licitações, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da

impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa. Desse modo, sagra-se um tratamento igualitário entre os interessados em contratar (respeito ao princípio da impessoalidade, isonomia e moralidade pública), e para se alcançar a proposta mais vantajosa.

A Licitação, portanto, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para a contratação de objetos que atendam ao interesse e necessidade, de modo a contemplar a moralidade pública e todos os ditames constitucionais sagrados no artigo 37, caput e incisos, da Constituição Federal.

FASE PREPARATÓRIA

Neste âmbito, toda contratação administrativa é precedida de um procedimento, que se destina a avaliar a forma mais adequada de atendimento dos interesses públicos, e por isso, antes da análise da minuta do edital e do contrato, devem ser observados o art. 17 da Lei nº 14.133/2021, pois elenca todos os elementos que devem ser observados em sua fase preparatória, os quais, nos autos ora analisados, estão presentes e regulares, senão vejamos:

> Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
>
> I - **Preparatória**;
>
> 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;

Compulsando os autos, neste momento, estamos na fase preparatória e, verifica-se a presença dos documentos constante nos incisos I a X, conforme consta no doc. às fls. 05 a 16, 17 a 11, 217 a 259, 265 a 306 e 308 a 336.

DO CREDENCIAMENTO

No caso dos autos pretende-se realizar chamamento público para "Aquisição de Gêneros Alimentícios de agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, destinado ao atendimento do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) do Município de Castanhal", sendo a modalidade escolhida a Chamada Pública, por entender ser a modalidade mais adequada a atender o objeto pretendido da administração, coadunando com os preceitos da Lei Federal no 14.133/21, eis que a referida escolha, se deu com base, a princípio, considerando a estimativa, a despesa e a natureza do objeto a ser contratado.

Neste compasso o credenciamento é o procedimento administrativo pelo qual a Administração convoca interessados para, segundo condições previamente definidas e divulgadas, credenciarem-se como prestadores de serviços ou beneficiários de um negócio futuro a ser ofertado, quando a pluralidade de serviços prestados for indispensável à adequada satisfação do interesse coletivo ou, ainda, quando a quantidade de potenciais interessados for superior à do objeto a ser ofertado e por razões de interesse público a licitação não for recomendada. Essa sistemática pressupõe a pluralidade de interessados e a indeterminação do número exato de prestadores suficientes para a adequada prestação do serviço e adequado atendimento do interesse público, de forma que quanto mais particulares tiverem interesse na execução do objeto, melhor será atendido aos interesses públicos do Município.

Ante a inovação legislativa trazida pela Lei Federal no 14.133/21, o credenciamento passou a ser regido pela nova legislação, trazendo a hipótese da seguinte maneira:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública 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 convocados;

A Lei nº 11.947/2009 que rege as aquisições governamentais e as contratações públicas, em seu artigo 14, introduziu no ordenamento jurídico uma nova hipótese de licitação dispensável, ou seja, estatuiu outra hipótese de dispensa de licitações além daquelas previstas na Lei de licitações e Contratos. Vejamos:

> 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.

A leitura do artigo nos permite, conclui-se que: a) no mínimo 30% dos recursos repassados no âmbito do PNAE, para a aquisição de gêneros alimentícios da merenda escolar, deverão ser destinados aos fornecimentos realizados pela Agricultura

Familiar e/ou pelo Empreendedor Familiar Rural poderão ser realizadas por meio de licitação dispensável. b) as aquisições junto à Agricultura Familiar e/ou ao Empreendedor Familiar Rural poderão ser realizadas por meio de licitação dispensável.

Portanto, percebe-se que as aquisições de alimentos por meio de procedimento de dispensa de licitação é uma faculdade do ente público, não existindo óbices para que os gêneros alimentícios sejam adquiridos por meio de processo licitatório regular, respeitando-se o percentual reservado à Agricultura e/ou Empreendedorismo Familiar.

Ademais, frisa-se que o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – CD/FNDE, regulamentando a Lei nº 11.947/2009, editou a Resolução no 26/2013, que assim disciplinou a aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do PNAE:

> Art. 18 Os recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE serão utilizados exclusivamente na aquisição de gêneros alimentícios.
>
> Parágrafo único. A aquisição de qualquer item ou serviço, com exceção dos gêneros alimentícios, deverá estar desvinculada do processo de compra do PNAE.
>
> Art. 19. 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. 20 A aquisição de gêneros alimentícios para o PNAE deverá ser realizada por meio de licitação pública, nos termos da Lei no 8.666/1993 ou da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei no 11.947/2009.

> §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.

Assim sendo, resta evidente que a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 vinculou a faculdade pela dispensa do procedimento licitatório em relação as aquisições realizadas junto à Agricultura Familiar e/ou Empreendedores familiares, asseverando para este fim o procedimento administrativo denominado CHAMADA PÚBLICA.

REQUISITOS E PROCEDIMENTOS PARA A AQUISIÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR MEDIANTE A CHAMADA PÚBLICA

O Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE, por meio do chamado Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar estabelece, por meio da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 estabeleceu todos os requisitos e procedimentos para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar mediante a CHAMADA PUBLICA, dentre eles:

> 1º – **Orçamento**: levantamento dos recursos orçamentários disponíveis;
>
> 2º – **Articulação entre os atores sociais: mapeamento dos produtos da agricultura familiar;**

> 3º – **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;
>
> 4º – **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;
>
> 5º – Chamada pública
>
> 6º – 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;
>
> 7º – Recebimento e seleção dos projetos de venda: apresentação dos documentos exigidos para a habilitação do produtor fornecedor;
>
> 8º – Amostra para controle de qualidade;
>
> 9º – Contrato de compra;
>
> 10º – Entrega dos produtos, termo de recebimento e pagamento dos agricultores. (...)" (grifei)

No presente caso, nesse momento de fase preparatória do chamamento público, verifica-se o atendimento ao disposto no 1 a 4, da Resolução supracitada, através dos documentos constantes: Dotação Orçamentária (fls. 261 a 263); justificativa e Relatório de pesquisa de preços, propostas, mapa comparativo de preços (fls. 217 a 259); Cardápio e cópia da ata de aprovação encaminhado através do Ofício nº 007/2025/CAE (fls. 30 a 214). Assim sendo, verifica-se o atendimento aos requisitos pertinentes ao momento, no qual o certame se encontra.

DA PESQUISA DE PREÇOS

O preço estimado para a futura contratação foi obtido com base nos valores praticados no mercado paraense, adotando-se como metodologia o previsto no art. 23,

inciso IV da Lei nº 14.133/2021, os quais permitem inferir que o preço estimado da contratação se encontra dentro do parâmetro de mercado.

Ademais, consta nos autos declaração de adequação orçamentária, atestando que a presente despesa possui adequação à Lei Orçamentária para o exercício de 2025, além de ser compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – doc. Fl. 264.

DO TERMO DE REFERÊNCIA

No termo de referência os elementos que o integram caracterizam de forma suficiente a demanda, contendo: objeto; justificativa; regime de contratação; custo estimado; justificativa da escolha da executante; prazo de vigência; metodologia e início da execução do serviço; obrigações do contratante; obrigações da contratada; sanções administrativas; pagamento.

Na definição de termo de referência, contida no art. 6º, inciso XXIII da Lei 14.133/2021 há um rol de parâmetros e elementos que devem estar contemplados nesse documento de planejamento.

Nesse aspecto, a Unidade Requisitante apresentou o Termo de Referência, contendo o objeto da contratação, bem como os elementos mínimos, cotejando-se os elementos que integram o termo de referência da contratação em apreço com os contidos na legislação, examina-se que o seu conteúdo atende às prescrições normativas, podendo ser o mesmo aprovado.

Assim sendo, conclui-se que poderá ser efetuada a Chamada Pública, por Credenciamento, devendo ser publicado no sítio oficial deste Município e no PNCP o ato de sua autorização, na forma do Parágrafo Único do art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

Superada esta etapa, o edital é o ato convocatório da licitação e sua principal função é estabelecer as regras definidas para a realização do procedimento, as quais são de observância obrigatória, tanto pela Administração, quanto pelos licitantes. Nas sábias palavras de MEIRELES (2005), o edital “é a lei interna da licitação”.

O edital do Pregão deve, sempre que possível, conter pelo menos os seguintes elementos em seu preâmbulo: O número de ordem em série anual; O nome da repartição interessada e do seu setor; A modalidade de licitação, no caso credenciamento; O regime de execução; O tipo da licitação; A menção de que a Legislação que regerá o certame; O local, dia e hora para início do credenciamento; O local, dia e hora para recebimento da proposta e da documentação.

No presente caso, verifica-se a presença dos elementos acima listados, conforme doc. à fl. 344.

E ainda, no edital há tópicos que abordam: a forma de participação, a apresentação de propostas e dos documentos de habilitação, forma de preenchimento da proposta, informações sobre a abertura da sessão, classificação das propostas e formulação de lances, a fase de julgamento, habilitação, recursos, infrações e sanções, a solicitação de amostras.

Note-se que as exigências descritas acima não possuem outra finalidade senão a de demonstrar que: "O edital há de ser completo, de molde a fornecer uma antevisão de tudo que possa vir a ocorrer no decurso das fases subsequentes da licitação. Nenhum licitante pode vir a ser surpreendido com coisas, exigências, transigências, critérios ou atitudes da Administração que, caso conhecidas anteriormente, poderiam afetar a formulação de sua proposta".

DA ANÁLISE DA MINUTA DE CONTRATO

Contrato administrativo é todo e qualquer ajuste celebrado entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, por meio do qual se estabelece acordo de vontades, para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas.

A minuta contratual na cláusula primeira dispõe expressamente que o contrato tem por objeto a contratação de empresa para fornecimento de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar para tender as diretrizes do programa de alimentação escolar - PNAE do Município de Castanhal/Pa, durante o ano letivo de 2025.

A lei nº 14.133/2021, no artigo 89, § 2° dispõe que:

> "Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta".

Na minuta acostada aos autos do processo administrativo nº 1002003/2025-SUPRI, o mandamento foi devidamente cumprindo, sendo estabelecido nas Cláusula oitava e nona.

O detalhamento do objeto e suas características encontram-se detalhados na cláusula quarta por meio de quadro descritivo, atendendo aos incisos I e II, do artigo 92.

Nas cláusulas oitava e nona constam as obrigações do contratante e da contratada, atendendo ao disposto nos incisos X, XI, XIV, XVI e XVII.

A dotação orçamentária prevista para custear o pagamento do contrato se encontra prevista na cláusula quinta, atendendo ao disposto no inciso VIII.

No que ser refere às condições de pagamento, a forma consta na cláusula sexta.

A cláusula sétima dispõe acerca das multas para os casos não conformidade com a forma de liberação de recursos para pagamento do contratado.

A legislação que será aplicada aos casos omissos há previsão na cláusula décima terceira, atendendo ao disposto no inciso III.

A cláusula décima sexta trouxe a previsão de possibilidade de extinção do contrato e na cláusula décima sétima está disposta a vigência.

Por fim, a cláusula décima oitava trata do foro se ocorrer eventual demanda judicial decorrente do contrato.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressaltando-se o **caráter opinativo deste parecer**, e que os aspectos de conveniência e oportunidade não estão sujeitos ao crivo desta assessoria Jurídica, verificou-se que a minuta do Edital de Chamamento Público para **AQUISIÇÃO DE GENEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO EMPREENDEDOR FAMILIAR RURAL,** constante no Processo nº 0702001/2025, bem como seus anexos, encontram-se **REGULARES,** em consonância com as normas contidas na Lei 14.133/2021 c/c Lei Federal 11.947/2009 e Resolução nº 26/2013 do FNDE e suas alterações, que autoriza o prosseguimento do feito com a devida publicação do aviso do edital, informando que a licitação está aberta aos interessados, em atenção aos princípios da isonomia e da publicidade.

Ressalta-se, deve ser incluído no contrato a seguinte cláusula que trata da publicação no portal nacional de contratações pública e site oficial.

Sendo assim, opina-se pela aprovação da minuta do Edital e seus anexos.

É o parecer de caráter meramente opinativo que submeto a aprovação e decisão superior, S.M.J.

Castanhal/Pa, 10 de março de 2025.

STEPHANIE MENEZES DA COSTA:89689623249

Assinado de forma digital por STEPHANIE MENEZES DA COSTA:89689623249

Stephanie Menezes
OAB/PA Nº 19.834
Procuradora Municipal