

PARECER JURÍDICO nº 21/2025

CHAMADA PÚBLICA Nº 001/2025

SOLICITANTE: COMISSÃO DE CONTRATAÇÕES

ASSUNTO: Contratação de empresa especializada no fornecimento de gêneros alimentícios da agricultura familiar para compor 30% da merenda escolar para atender os alunos das redes públicas municipal e estadual de ensino do município de Bragança/PA, a fim de atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação.

EMENTA: CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. EDITAL DE LICITAÇÃO. LEI FEDERAL Nº 14.133/21. PARECER OPINANDO PELO PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO.

1 – RELATÓRIO:

Cuida-se de consulta formulada pelo Sr. João Paulo Enéas S. da Silva, servidor lotado na Comissão Permanente de Licitação (CPL) para análise e posterior confecção de parecer jurídico sobre as fases internas do processo da Chamada Pública objetivando a contratação de empresa especializada no fornecimento de gêneros alimentícios da agricultura familiar para compor 30% da merenda escolar para atender os alunos das redes públicas municipal e estadual de ensino do município de Bragança/PA, a fim de atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação. De acordo a Lei nº 14.133/2021, o processo foi instruído com os seguintes documentos para a análise jurídica:

- a) OFÍCIO DE SOLICITAÇÃO DE CONTRATAÇÃO;
- b) DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA;
- c) ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR;
- d) MAPA DE RISCO;
- e) TERMO DE REFERÊNCIA;
- f) JUSTIFICATIVA;
- g) DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA;
- h) DESIGNAÇÃO DO FISCAL DE CONTRATOS;
- i) PESQUISA MERCADOLÓGICA;
- j) DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTARIA E FINANCEIRA;
- k) AUTORIZAÇÃO PARA DEFLAGRAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO;
- l) DESPACHO AO JURIDICO;

- m) MINUTA DE EDITAL;
- n) PORTARIA AGENTE DE CONTRATAÇÃO;
- o) MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA;
- p) MINUTA DO CONTRATO.

Insta salientar que a análise dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

É o sucinto relatório.

2 – PARECER

2.1 – ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

2.2 - DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS. DA LEI FEDERAL 14.133/2021. DA CHAMADA PÚBLICA

Com o advento da Lei nº 11.947/2009, em seu artigo 14, introduziu no ordenamento jurídico que rege as aquisições governamentais e as contratações públicas:

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.

Em especial, no caso em tela, podemos destacar também que a referida Lei nº 11.947/09, determina que no mínimo 30% do valor repassado a Estados, Municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) seja obrigatoriamente utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar ou rural ou de suas organizações.

A aquisição dos produtos da Agricultura Familiar poderá ser realizada por meio da Chamada Pública, dispensando-se, nesse caso, o procedimento licitatório tradicional.

Os princípios que regem o Direito Público brasileiro vêm insculpidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, com destaque à supremacia do interesse público na busca da proposta mais vantajosa da Administração Pública.

Em uma análise sucinta da minuta de edital da chamada pública em apreço, verificamos a compatibilidade na lista dos objetos em relação a quantidade, unidade, valor unitário e o total. Portanto, considerando que a necessidade é para atender a alimentação escolar dos alunos matriculados nas escolas da Rede Municipal e Estadual

Nota-se que a Resolução FNDE nº 06/2020 vincula 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.

Outrossim, é importante destacar que a chamada pública não implica na contratação com todos os habilitados, havendo a necessidade de uma fase que vise a classificação dos projetos de vendas para se determinar o fornecedor mais bem classificado. Ou seja: nesse procedimento poderão ser classificados e contratados vários fornecedores, tendo em vista que podem existir vencedores distintos para produtos (itens) diferenciados, ou até mesmo para um mesmo item (§ 4º, IV do art. 35 da RESOLUÇÃO Nº 06, DE 08 DE MAIO DE 2020).

Neste cerne, 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;

De acordo com a Lei Federal nº 14.133/21, poderá ser inexigível a licitação para contratação de serviços ante a inviabilidade de competição, conforme o estipulado nos termos do art.74 caput, da Legislação, *in verbis*:

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

- I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;
- II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;
- III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

Neste sentido, diz Marçal Justen Filho (2008)¹:

[...], configura-se um mercado peculiar, eis que não existe dimensão concorrencial encontrada no âmbito de compras, obras e outros serviços. Daí a referência à inexistência de um mercado concorrencial. [...] É inviável a competição porque a peculiaridade do mercado consiste na ausência de competição direta e frontal.

Ressalta-se que a doutrina e a jurisprudência que a inexigibilidade de licitação deve ser excepcional, pois a regra é que toda a contratação da Administração Pública deve ser precedida de licitação, para preservar o princípio da supremacia do interesse público, conforme relatado supra. A lei de licitações nº 14.133/21 prevê as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, situações excepcionais em que a Administração poderá efetuar a contratação direta.

O fundamento para a realização do credenciamento então é o critério da inviabilidade absoluta de competição, devendo ser adotados os seguintes procedimentos previstos no art. 78 e 79 da Lei Federal nº 14.133/21, o qual transcreve-se:

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

- I- credenciamento;
- II- pré-qualificação;
- III- procedimento de manifestação de interesse;
- IV -- sistema de registro de preços;
- V- registro cadastral.

§ 1º Os procedimentos auxiliares de que trata o **caput** deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

§ 2º O julgamento que decorrer dos procedimentos auxiliares das licitações previstos nos incisos II e III do **caput** deste artigo seguirá o mesmo procedimento das licitações.

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;

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

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

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

Nesse sentido, foi possível concluir que a chamada pública fixou critérios objetivos para contratação, estando o processo em conformidade com os parâmetros normativos para a sua formalidade, não havendo óbices aparentes para que se proceda ao credenciamento neste caso mediante esta modalidade excepcional.

Importante frisar que a Lei Federal nº 13.019/14, delimita a Chamada Pública como um procedimento para firmar parceria por meio de termo de colaboração e fomento, observando os princípios administrativo e licitatórios, conforme art, 2º, XII, ora transcrito:

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se:

XII - chamamento público: procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, 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;

Urge elucidar que, para aquisição do objeto almejado, utiliza-se o disposto no art.14, § 1º, da Lei Federal nº 11.947/2009, que trata da alimentação escolar, dispondo assim:

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.

Conforme leitura do dispositivo acima, infere-se que afora as possibilidades de dispensa previstas na Lei Federal nº 14.133/21, **a norma específica que trata do programa da alimentação escolar previu outra hipótese de dispensa**, que é aquela que tem por objetivo a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar.

Neste sentido, deve-se considerar a orientação contida na Resolução CD FNDE nº 26 de 17 de junho de 2013, no presente caso em especial o disposto nos §§ 1º e 2º do seu art. 20. Senão vejamos:

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.

Art. 21 Será dada, mensalmente, publicidade das informações referentes ao processo de aquisição de gêneros alimentícios em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público.

Parágrafo único. A publicidade deverá ocorrer ainda em jornal diário de grande circulação no estado e também, se houver, em jornal de grande circulação municipal ou região onde serão fornecidos os gêneros alimentícios.

O §2º do art. 20 define a chamada pública como sendo “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”.

Com a possibilidade de dispensa do processo licitatório, a aquisição poderá ser feita mediante prévia Chamada Pública, nos termos do §1º, do art. 20 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013

Pois bem, diante do objeto escolhido entende-se plenamente possível e cabível a escolha do procedimento administrativo em questão, qual seja, a chamada pública, considerando que o intuito de obter gêneros alimentícios da agricultura familiar, para fins de composição da Merenda Escolar, nos termos do que preceitua o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Não obstante a referência aos princípios constitucionais que balizam a atuação do Estado através da administração pública, os quais seguem devidamente referenciados no presente parecer e certamente são de observância obrigatória por esta municipalidade, a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 também reitera a vinculação da faculdade à Administração pela dispensa do procedimento licitatório às aquisições realizadas junto à Agricultura Familiar e/ou a Empreendedores Familiares Rurais ou suas organizações através da chamada pública, conforme já demonstrado.

A apreciação quanto aos termos do edital de convocação deve ser realizada com base no que consta da Lei de Licitações, especialmente o que está prescrito no art. 25 do festejado Diploma, nos seguintes termos:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

(...)

De outra sorte, a análise realizada em face da minuta do contrato, de outra banda, contempla, dentre outras, as cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/21 :

a) descrição do objeto; b) forma de prestação de serviço; c) preço e condições de pagamento; d) prazo de vigência; e) crédito pelo qual correrá a despesa; f) direitos e responsabilidades; g) penalidades cabíveis e valor da multa; h) casos de rescisão; i) vinculação ao edital; j) legislação aplicável à execução do contrato; l) foro de eleição do contrato, senão, vejamos:

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

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

XI - 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;

XII - 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;

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

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

XV - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVI - 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;

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

XVIII - os casos de extinção.

Compulsando os autos, temos que houve integral atendimento ao regramento atinente às exigências do contrato administrativo a ser firmado entre a Administração Pública licitante e o(s) licitante(s) vencedor(es) do certame.

Considerando os dados acima, tem-se que o processo para a referida aquisição atende aos requisitos para sua abertura previstos no ordenamento jurídico. O edital contém todos os itens indicados como imprescindíveis, conforme os dispositivos acima transcritos estabelecem. Ademais, está acompanhado de minuta de contrato que atende devidamente os parâmetros legais, não havendo, portanto, óbices jurídicos quanto a estes aspectos.

Em relação aos requisitos formais da minuta do edital, da minuta do contrato e demais anexos, verifica-se que estes estão de acordo com as exigências legais impostas pelos regimentos legais para sua realização.

Conforme se depreende dos autos do processo de chamamento público, há disponibilidade orçamentária para concretização do objeto da licitação, estando no edital consignada a dotação orçamentária referente ao exercício, satisfazendo-se quesito legal. Igualmente, é precedido de cotação do objeto a ser contratado.

Cumpre registrar, entretanto, que a análise de mérito do procedimento em si, em todas as suas fases e atos subsequentes, é de exclusiva competência e responsabilidade da própria Comissão Permanente de Licitação, a quem caberá, na forma legal, observar, rigorosamente, os termos da Lei Federal nº 14.133/21, Lei Federal nº 11.326/2006, Lei Federal nº 13.019/14 c/c Lei Federal nº 11.947/09

Diante de tais fatos, é possível aferir que a fase preparatória do certame em questão se encontra em consonância com as exigências mínimas exigidas pela LLC para fins de contratação nesta nova sistemática de licitações públicas.

III - CONCLUSÃO

Ante exposto, obedecidas as demais regras contidas na Lei nº 14.133/2021, entende-se que a Administração Pública Consulente poderá adotar a modalidade Chamada Pública, encontrando-se o Edital em consonância com os dispositivos da Lei Federal, supracitada, razão pela qual esta Procuradoria Jurídica **recomenda o prosseguimento do feito**.

Registra-se, tempestivamente, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual acostados aos autos.

Não se incluem no âmbito de análise desta Assessoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, bem como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos Setores Responsáveis e pela Autoridade Competente.

É este o parecer. Salvo Melhor Juízo

Bragança/PA, 16 de janeiro de 2025.



GEORGETE ABDOU YAZBEK

Procuradora Geral do Município