

PARECER JURÍDICO

LICITAÇÃO DISPENSÁVEL

Processo Administrativo nº 220101/2025

Objeto: Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar, para o atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Consulente: Secretaria Municipal de Educação.

CHAMADA PÚBLICA PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E DO EMPREENDEDOR FAMILIAR RURAL. BASE LEGAL: ART. 14 § 1º DA LEI 11.947/09 e LEI 14.133/21. ANÁLISE DA VIABILIDADE E DO EDITAL. APROVAÇÃO.

1. DA CONSULTA

A Comissão de Licitação determinou o encaminhamento do Processo Administrativo nº 220101/2025 tendo por objeto a Chamada Pública para aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para o atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, mediante condições estabelecidas no presente processo.

Após decisão da autoridade administrativa autorizando a contratação e demonstrando, por meio de justificativa, a sua necessidade, foram trazidos aos autos do processo os seguintes documentos essenciais: 1) Documento de oficialização da demanda emitido pelo Fiscal técnico e Nutricionista da Secretaria Municipal de Educação; 3) Levantamento de mercado e seus anexos; 4) Estudo Técnico Preliminar e seus anexos; 5) Termo de Referência; 6) Documento de formalização da demanda; 7) Solicitação de Dotação Orçamentária; Informações sobre Disponibilidade Orçamentária e Declaração sobre estimativa do Impacto Orçamentário – Financeiro; 8) Autorização de Chamada Pública pela Ordenadora de Despesa; 8) Autuação do Processo; 9) Minuta do Edital e seus anexos e; 10) Solicitação de Parecer encaminhado à esta Procuradoria Geral do Município de Bacabal – MA.

A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do parágrafo único do art. 38, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.¹

Preliminarmente, cumpre ressaltar que a presente manifestação se restringe ao exame da modalidade adequada, bem como ao exame do edital e da minuta contrato, tomando por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe e que diz respeito a aspectos jurídicos não adentrando em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa ou financeira.

É o Relatório; passo a opinar.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, alerta-se que o processo administrativo deverá ter todas as suas páginas numeradas sequencialmente e rubricadas, e todos os atos processuais devem ser produzidos por escrito, com data e local de sua realização e assinatura da autoridade responsável.

2. ANÁLISE DAS CONDIÇÕES ESPECÍFICAS

2.1. Da Licitação Dispensável

Hely Lopes Meirelles conceitua Licitação como o “procedimento administrativo obrigatório mediante o qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse” [Licitação e contrato administrativo. 1ª. ed., Revista dos Tribunais, 1990, p. 505].

O preceito mais genérico existente em nosso ordenamento jurídico acerca dessa obrigatoriedade da administração pública realizar licitação previamente a suas

¹ Art. 38 (...)

§ único: As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

contratações está no inciso XXI do art. 37 da Constituição de 1988, cuja redação abaixo se reproduz:

“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 intelecção do dispositivo constitucional acima colacionado verifica-se que o próprio constituinte estabeleceu elemento permissivo que garanta a possibilidade de “fuga” à regra de licitar. Trata-se de clara intensão em consagrar o princípio da economicidade, tendo em vista que, nas hipóteses previamente determinadas, a contratação possui procedimento simplificado.

Nesta esteira o legislador, ao editar a Lei Federal nº 14.133/21, incluiu, em seus arts. 74 e 75, o rol de hipóteses que permitem a contratação direta pela Administração Pública estabelecendo situações de “dispensas” e “inexigibilidades”, respectivamente, os quais são conceituados pelo Tribunal de Contas da União² nos seguintes termos:

Nos casos de licitação dispensável, embora possível a competição, não é obrigatória a utilização de qualquer uma das modalidades licitatórias previstas nos comandos legais.

Caracteriza-se inexigibilidade de licitação por haver apenas um determinado objeto ou pessoa que atenda às necessidades da Administração.

Na inexigibilidade, a licitação não é possível pela inviabilidade de competição e, portanto, desnecessário o procedimento licitatório. Na contratação de serviços, o objeto deve ter natureza singular, ser técnico especializado e o futuro contratado possuir notória especialização.

Neste contexto, observa-se que a Lei nº 14.133/2021, em seus artigos 72, 74 e 75, prevê os casos e hipóteses em que os processos licitatórios poderão ser, respectivamente: dispensados, dispensáveis ou inexigíveis.

² Brasil. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília : TCU, Secretaria-Geral da Presidência : Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

Importante salientar que, mesmo existindo hipóteses que dispensam ou inexistem o processo licitatório, isso não desobriga a Administração Pública de observar procedimentos pertinentes a essa forma de licitar. Ou seja, mesmo para as hipóteses de licitações dispensadas ou inexigíveis a Lei traz formalidades indispensáveis e que devem ser prontamente atendidas pelos órgãos/entidades públicas licitantes, sob pena de incursão em crime.

Neste contexto, é pertinente registrar que a Lei nº 11.947/2009, em seu artigo 14, introduziu no ordenamento jurídico que rege as aquisições governamentais e as contratações públicas uma nova hipótese de licitação dispensável, ou seja, estatuiu outra hipótese de dispensa de licitações além daquelas previstas no artigo 74 da Lei nº 14.133/21, literis:

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.

Assim, pela análise ao texto normativo acima apresentado, pode-se chegar às seguintes conclusões: 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.

Conclui-se, portanto, que as aquisições de gêneros alimentícios por meio de licitação dispensável é uma faculdade, não havendo nenhum óbice para que os gêneros

alimentícios possam ser adquiridos por meio de regular processo licitatório, respeitando-se, claro, o percentual reservado à Agricultura Familiar e/ou ao Empreendedor Familiar.

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, mais recentemente 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 8.666/93 ou da Lei nº 10.520/02, ou, ainda, por dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/09.

§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.

Desta forma, constata-se que a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 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.

Neste rastro, o próprio § 2º do artigo 20 da Resolução CD/FNDE nº 26/2013 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.”

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.

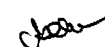
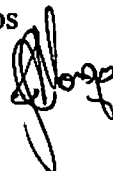
Assim, em relação ao pregão e a outras formas de licitação, apresenta maior possibilidade de atender às especificidades necessárias à aquisição da agricultura familiar. Em outras palavras, entende-se que a Chamada Pública é a ferramenta mais adequada porque contribui para o cumprimento das diretrizes do PNAE, 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 do 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. E mais: o procedimento da Chamada Pública poderá ser ampliado para até a totalidade dos recursos da alimentação escolar repassados pelo FNDE, desde que voltados para a aquisição de produtos da agricultura familiar, e em acordo com as mesmas normas aqui apresentadas.

3. ANÁLISE DO EDITAL E SEUS ANEXOS

Quanto às minutas dos documentos, ora em exame, denota-se que o edital é modelo padrão elaborada em conformidade com as exigências legais contidas na Lei nº 14.133/21 (Lei de licitações e Contratos) razão pela qual entende-se que preenche os



requisitos necessários contidos no art. 25, e respectivos incisos da Lei nº 14.133/21 como veremos abaixo:

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, a entrega do objeto e as condições de pagamento.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

§ 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.

§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso.

Dessa forma, observa-se que o edital publicado com a intenção de chamamento público dos agricultores para a agricultura familiar, apresenta detalhes que devem ser observados pelas empresas participante como os itens que mencionam a necessidade dos gêneros alimentícios serem de primeira qualidade, atendendo ao disposto na legislação de alimentos com característica de cada produto que deverá ser previamente submetido ao controle de qualidade realizado pelo órgão competente para realizar inspeção sanitária dos alimentos- Vigilância Sanitária e Secretaria Municipal de Educação.

Quanto a **minuta do contrato** entende-se que contém as cláusulas obrigatórias e essenciais, conforme o disposto no artigo 92, e incisos, da Lei de Licitações e Contratos Públicos³.

³ 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,

Logo observa-se que todos os documentos contém, de forma clara e suficiente, as descrições sucintas do objeto e suas características, descrevendo os itens, estimativa, direitos e responsabilidades, estando, portanto, aptos a fornecer as informações necessárias e satisfatórias ao proponente para que ele possa oferecer a sua proposta nos moldes de que a Administração Pública necessita. Assim, entende-se que as exigências dos dispositivos legais pertinentes foram atendidas.

4. CONCLUSÃO

Considerando que, restou demonstrado nos autos que os documentos consignados no Processo Administrativo nº 220101/2025 apresentam-se em conformidade com o estabelecido na Lei Federal nº 14.133/21, havendo-se pautado de acordo com os ditames da Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, esta procuradoria entende que a figura da Chamada Pública para aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural consiste em hipótese especial de licitação dispensável, podendo ser utilizado ao presente caso, razão pela qual opina pela **viabilidade do presente certame** e a obrigatoria ratificação do mesmo, com a observâncias dos requisitos pertinentes e as condições estipuladas no ato convocatório.

Dever observar a necessidade de publicação do edital em Diário Oficial do Estado e jornais de grande circulação, respeitado o prazo de intervalo mínimo de 20 dias como condição para a eficácia dos atos, conforme preconiza a Lei nº 11.947/09 e o Art. 26 §1º da Resolução CD/FNDE nº 26/2013.

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 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BACABAL-MA

Fls. n.º 224

Proc. n.º 220101/2025

Rubrica:

Ex positis, ressaltamos a necessidade de dar sequência ao cumprimento dos requisitos da Lei Federal nº 8.666/93, com o devido andamento ao presente processo administrativo, seu processamento e julgamento, a ser realizado em alinhamento aos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Federal.

Encaminhe-se à Controladoria Geral do Município para atestar a conformidade documental do Aditivo.

É o Parecer, S.M.J.

Bacabal - MA, 19 de fevereiro de 2025.


Jessyka Cristinne Soares Marques da Silva
Procuradora Administrativa
Portaria nº 032/2025
Procuradoria Geral do Município de Bacabal

RATIFICAÇÃO DE PARECER

Considerando os fundamentos jurídicos do parecer *retro*, ratifico para os devidos fins o Parecer Jurídico apresentado, uma vez que possui as informações necessárias, estando adequado ao Processo Administrativo nº 220101/2025, para a Chamada Pública para Aquisição de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar, para o atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE de interesse da Secretaria Municipal de Educação do Município de Bacabal, quanto para instrução processual.

Ante o exposto, opinamos pelo prosseguimento, de modo que a Administração Pública efetue, com transparência e legalidade, a contratação pretendida.

Bacabal/MA, 19 de fevereiro de 2025.

Defensora
MÁXIMA REGINA SANTOS DE CARVALHO FERREIRA
Procuradora Geral do Município de Bacabal
Portaria nº 004/2025 -GAB