



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO N.º 1406/2024

PROCESSO Nº : 31323/2024
REQUERENTE : SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
ASSUNTO : CREDENCIAMENTO PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA MERENDA

1 RETROSPECTO

Trata-se de solicitação feita pela Secretaria Municipal de Educação em que pretende o credenciamento fornecedores de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural para alimentação escolar, destinado ao atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar, pelo período de 12 (doze) meses, ao custo máximo de R\$ 4.318.060,50 (quatro milhões trezentos e dezoito mil e sessenta reais e cinquenta centavos), através de Chamamento/Credenciamento.

O processo veio acompanhado de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Tabela de pesquisa de preços da SEAB, orçamentos, Parecer Contábil e Edital.

O Departamento de Compras, Licitações e Contratos encaminhou os autos para avaliação jurídica por parte desta Procuradoria, levando-se em consideração o disposto no artigo 53, § 4º, da Lei n.º 14.133/21¹.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, oportuno ressaltar que este opinativo não se manifestará sobre os aspectos técnicos e orçamentários do processo em epígrafe, restringindo-se tão somente à análise jurídica do procedimento auxiliar de licitação pretendido por meio de credenciamento.

2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI. O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da

¹ Art. 53 Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. (...) § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneros e de seus termos aditivos.

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: (...) III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

Entretanto, a própria Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, ao fazer a exigência da licitação, ressalva “os casos especificados na legislação”, abre a possibilidade da lei ordinária fixar hipóteses para estabelecer exceções à regra de licitar, que é exatamente o que se observa pelas disposições da nova Lei de Licitações n.º 14.133/2021, tratando sobre os casos de contratação direta por meio de dispensa e inexigibilidade de licitação e, agora, trazendo também uma novidade ao prever procedimentos auxiliares de licitação consistentes em credenciamento, pré-qualificação, procedimento de manifestação de interesse, sistema de registro de preços e registro cadastral, nos termos do seu art. 78.

2.2 DO PROCEDIMENTO AUXILIAR DE LICITAÇÃO POR CREDENCIAMENTO

Importante destacar que, diferente da Lei n.º. 8.666/93, a nova legislação aplicável às contratações públicas (Lei n.º. 14.133/2021) optou por positivizar de forma definitiva a inteligência do credenciamento para a Administração Pública, definindo o credenciamento não como nova modalidade licitatória, mas sim como instrumento auxiliar ao processo de licitação, ratificando, no direito positivo, os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais do TCU.

Assim, o credenciamento não é mais visto como hipótese de inexigibilidade de licitação (contratação direta), ou seja, não é uma forma de contratação propriamente dita, mas um procedimento que precede a efetiva e futura contratação.

Conforme definição constante do inciso XLIII do art. 6º, o credenciamento é o “*processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, credenciem-se no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados*”.

Portanto, o credenciamento é ato administrativo unilateral pelo qual a Administração declara que o interessado preenche os requisitos para ser contratado, observadas as condições estabelecidas no edital. A contratação, por sua vez, é ato jurídico bilateral, que somente se aperfeiçoa em momento posterior ao credenciamento. Aliás, o art. 74, inc. IV, da Lei n.º. 14.133/2021, é claro ao estabelecer que é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento. O art. 79 da Lei n.º. 14.133/21 apresenta as possibilidades de aplicação do credenciamento, vejamos:

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.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

Além das disposições gerais acerca das contratações públicas em âmbito nacional apresentadas pela nova Lei de Licitações e Contratos, os entes federados tem a responsabilidade de regulamentar a aplicação da mesma em seus âmbitos locais, adequando o que entender necessário para sua realidade, conforme se vê do parágrafo único do citado artigo:

Art. 79 (...) 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;

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

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

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

A regulamentação interna do Município de Francisco Beltrão consta do Decreto nº. 509, de 19 de dezembro de 2023, e estabelece regras de como deverá ser o procedimento do credenciamento, bem como a forma que deverá ocorrer a efetiva contratação e chamamento dos credenciados para a prestação dos serviços ou fornecimento dos produtos objeto do edital.

Atenção especial merece o disposto no art. 11 do referido Decreto ao estabelecer que o cadastro para credenciamento de novos interessados deve estar permanentemente aberto, ainda que seja possível que a Administração estabeleça critérios temporais para realização das contratações concretas, nos termos do seu § 2º, a saber:

Art. 11. A Administração Pública deve permitir o credenciamento permanente de novos interessados.

§ 1º Poderá haver a republicação do edital, com periodicidade não superior a 24 (vinte e quatro) meses, para garantir a publicidade efetiva do procedimento.

§ 2º A depender do objeto e de forma devidamente motivada, o edital poderá estipular prazo para a assinatura de novos contratos, de modo a permitir melhor fiscalização e controle do fornecimento do bem ou serviço por parte dos credenciados.

Além disso, a forma de escolha da pessoa física/jurídica credenciada para ser contratada deve respeitar os critérios definidos em edital, podendo ser adotados os citados no art. 13 do Decreto Municipal para a hipótese de contratação paralela e não excludente, ou seja, caso não se pretenda a convocação de todos ao mesmo tempo, senão vejamos:





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

Art. 13. Na hipótese de contratação paralela e não excludente, caso não se pretenda a convocação, ao mesmo tempo, de todos os credenciados para a execução do serviço ou fornecimento do bem, o edital deverá prever os critérios objetivos de distribuição da demanda, podendo ser adotados, dentre outros, os seguintes:

- I - convocação dos credenciados por ordem de inscrição;
- II - sorteio;
- III - localidade ou região onde serão executados os trabalhos.

Sendo assim, o setor que autoriza a contratação e a convocação dos credenciados deverá ter um controle extremamente preciso, mediante elaboração de lista de credenciados, pela ordem de credenciamento prevista em edital, a quantidade de serviços/produtos que cada um possui capacidade de atendimento e quem foi o último a ser convocado.

Feitas essas considerações prévias, passa-se ao exame do caso concreto.

2.2 O 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 FNDE, no âmbito da Lei federal n.º 11.947/2009, disciplinada pela Resolução/CD/FNDE n.º 38/2009, 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, observando-se os princípios inscritos no art. 37, *caput*,² 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).

Para a operacionalização da compra de alimentos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, dever-se-á observar os passos estabelecidos nas Resoluções FNDE nº 21/2021 de 16/11/2021 e nº 07/2024, de 02/05/2024.

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.

² “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.”





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

A seu turno, a **Entidade Articuladora** deve estar cadastrada no Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER) ou entidades credenciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário para emissão da DAP, como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), o Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (SINTRAF). Deve apresentar o Grupo Informal aos Conselhos Municipais (CAE, CMDRS e COMSEA, quando houver). A Entidade Articuladora não poderá: receber remuneração, efetuar a venda, assinar como proponente e ter responsabilidade jurídica.

Em relação ao regramento acima analisado, é de se concluir que foi introduzida no cenário jurídico nacional uma **especial hipótese de dispensa de licitação**, caracterizada como **licitação dispensável**, em razão do objeto (sem que tenha ocorrido, entretanto, a sua inclusão no estatuto licitatório federal – artigo 75, da Lei nº. 14.133/2021 –, tendo sido delegada ao Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE a disciplina do procedimento a ser observado para a contratação cujo objeto seja a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Ademais, no âmbito normativo, a Lei nº. 14.133/2021 estabelece que não se subordinam ao novo regime de licitações e contratos *“as contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria”* (art. 3º, II), como é o caso do art. 14 da Lei do PNAE, vigorando, assim, a regra hermenêutica da especialidade. Obviamente que o procedimento simplificado de compra por meio da chamada pública deve observar, como imposto pela própria legislação do programa, os princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública (art. 37 da Constituição de 1988) e os princípios previstos no art. 5º da nova lei de licitações e contratos. Além disso, devem ser cumpridos os requisitos específicos aplicáveis à compra via chamada pública: (a) aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar; (b) preços compatíveis com o mercado local; e (c) observância das normas de controle de qualidade dos alimentos (art. 14 da Lei n. 11.947/2009).

A modalidade de chamamento pública está também estabelecida no art. 24 da Resolução FNDE nº. 06, de 08 de maio de 2020, ou seja:

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;

A Lei do PNAE também estabelece que os recursos financeiros transferidos, a título de execução do Programa Nacional de 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 sendo, 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.**





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

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:

(a) **Exigências Satisfeitas:**

- (i) **Hipótese de credenciamento:** o chamamento/credenciamento é a modalidade adequada para a seleção dos fornecedores, na medida em que a Administração não pretende a concorrência entre os participantes, mas a contratação de um maior número possível de pessoas jurídicas e físicas para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural para o atendimento do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar, segundo dispõe o art. 24 da Resolução FNDE nº. 06, de 08 de maio de 2020;
- (ii) **Documentos de Oficialização de Demanda:** o processo veio acompanhado de solicitação formal da despesa (Documento de Formalização de Demanda – DFD), Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência a fim de oficializar a necessidade da contratação e contendo todos os dados informadores para subsidiá-la, nos termos do art. 6º, inc. XXIII, e do art. 18, inc. I e § 1º, todos da Lei nº. 14.133/2021;
- (iii) **Justificativa da Quantidade:** no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar foi adequadamente justificada a quantidade pretendida com base na demanda da merenda para os próximos 12 (doze) meses;
- (iv) **Justificativa de Preço:** ao Termo de Referência foram anexados orçamentos de produtores que já participam do Programa da Agricultura Familiar, orçamentos cotados com fornecedores do ramo, além dos valores pesquisados no sistema de Banco de Preços Públicos, no Aplicativo Nota Paraná e na Tabela de pesquisa de preços da SEAB, sendo que o preço que a Administração está disposta a pagar corresponde à média dos preços pesquisados, conforme planilha demonstrativa anexa, verificando-se que não há sobrepreço. Salienta-se que fica excluída da análise deste parecer a verificação da compatibilidade dos preços fixados no Termo de Referência com os de mercado, já que estes são objeto de pesquisa e valoração exclusiva do setor técnico competente solicitante da contratação;
- (v) **Parecer Contábil:** a Secretaria Municipal da Fazenda exarou parecer no qual atesta que os gastos com esta contratação integram os recursos mínimos destinados à educação. O parecer contábil constitui exigência prescrita nos artigos 212 e 216, § 6º, ambos da Constituição de 1988. O art. 212 impõe aos entes federados a vinculação de parcela da arrecadação tributária, enquanto que o art. 216, § 6º apenas faculta a vinculação de tais receitas. Além disso, verifica-se o atendimento ao art. 72, inc. IV, e ao art. 150, ambos da Lei nº. 14.133/21;
- (vi) **Minuta do Edital:** o edital atende às exigências prescritas no art. 25 da Lei nº. 14.133/2021, assim como restam observadas as disposições do Decreto Municipal nº. 509/2023, com a ressalva de não aplicação do tratamento diferenciado e privilegiado às Microempresas e Empresas de





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

Pequeno Porte, com fundamento no art. 49, III, da Lei Complementar nº. 123/06³, em razão de não haver disputa de preço entre os participantes. O edital também prevê o credenciamento a qualquer tempo (item 6.4 da minuta), atendendo-se o previsto no art. 11 do Decreto Municipal nº. 509/2023⁴, além de estabelecer condições padronizadas para as contratações simultâneas pretendidas, nos termos do art. 2º, inc. II, do Decreto Municipal nº. 509/2023 e art. 79, caput e inc. I, da lei nº. 14.133/2021;

*(vii) **Minuta do Contrato:** A minuta do contrato atende o disposto no art. 89 e seguintes da Lei nº. 14.133/2021, especialmente o estabelecido no art. 92, § 2º, que estabelece o dever de prever cláusula de reajuste de preços, sendo que não é obrigatória a utilização de Matriz de Riscos no caso em questão, posto que o art. 22 da Lei 14.133/2021 estabelece que a mesma é de modo geral facultativa, sendo obrigatória apenas nas contratações de grande vulto e nas contratações integradas e semi-integradas.*

3 CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, esta Procuradoria Jurídica Municipal OPINA pela **viabilidade** do credenciamento de pessoas físicas/jurídicas para aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural para alimentação escolar, destinado ao atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar, pelo período de 12 (doze) meses, ao custo máximo de R\$ 4.318.060,50 (quatro milhões trezentos e dezoito mil e sessenta reais e cinquenta centavos), através de Chamamento, com fulcro no art. 24 da Resolução FNDE nº. 06, de 08 de maio de 2020, e no art. 14 da Lei Federal nº. 11.947/2009.

No que respeita ao requisito da publicidade, cumpre ao Departamento de Compras, Licitações e Contratos providenciar a divulgação do Edital de Chamamento Público no sítio eletrônico do Município de Francisco Beltrão (art. 79, p. único, inc. I, da Lei nº. 14.133/2021⁵), no Diário Oficial do Município (AMP) e no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP (art. 174, § 2º, inc. III, da Lei nº. 14.133/2021⁶), **pelo período mínimo de 20 (vinte) dias corridos** (art. 32⁷ da Resolução FNDE nº. 06, de 08 de maio de 2020).

³ Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: (...) III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado;

⁴ Art. 11. A Administração Pública deve permitir o credenciamento permanente de novos interessados.

⁵ Art. 79 (...) 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;

⁶ Art. 174 (...) § 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações: (...) III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;

⁷ Art. 32 As EEx deverão publicar os editais de chamada pública (modelo no anexo VI) para aquisição de gêneros alimentícios para a alimentação escolar em sítio eletrônico oficial e na forma de mural em local público de ampla circulação e divulgar para organizações locais da agricultura familiar e para entidades de assistência técnica e extensão rural do município ou do estado. Se necessário, publique-se em jornal de circulação regional, estadual ou nacional e em rádios locais.

Parágrafo único. Os editais das chamadas públicas devem permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias corridos.





MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

A lista contendo a ordem de contratação dos credenciados deverá ser publicada no Diário Oficial do Município e no sítio eletrônico oficial do órgão (arts. 5º e 15 do Decreto Municipal nº. 509/2023⁸).

É o parecer, submetido à honrosa apreciação de Vossa Senhoria.

Francisco Beltrão/PR, 26 de dezembro de 2024.

CAMILA SLONGO PEGORARO BONTE

DECRETOS 040/2015 - 013/2017

OAB/PR 41.048

⁸ Art. 5º O edital de credenciamento será divulgado e mantido à disposição do público, no sítio eletrônico oficial do órgão, no Diário Oficial do Município e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, e seu resultado será publicado no Diário Oficial do Município e sítio eletrônico oficial do órgão. (...)

Art. 15. A lista contendo a ordem de contratação dos credenciados será disponibilizada no sítio eletrônico oficial do Município de Francisco Beltrão e do órgão ou entidade responsável pelo credenciamento.





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 779A-14DE-9AA8-C1E7

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ CAMILA SLONGO PEGORARO BÔNTE (CPF 035.XXX.XXX-50) em 26/12/2024 14:24:39 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://franciscobeltrao.1doc.com.br/verificacao/779A-14DE-9AA8-C1E7>