

AO JUÍZO DA AUTORIDADE COMPETENTE DA PREFEITURA MUNICIPAL DE JAHU (SP)

Ref. Edital de credenciamento nº 003/2025

**COOPERATIVA DOS TRABALHADORES DA REFORMA
AGRARIA TERRA LIVRE LTDA**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ
sob nº. 10.568.281/0001-37, com sede na Rua Cícero Alfama, 295, Centro, no município de
Nova Santa Rita/RS, por meio de seu representante legal infra-assinado, vem, apresentar
IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DE N. 003/2025, com fulcro no item 8.1 do edital, com
os fatos e argumentos a seguir aduzidos.

1. SÍNTESE FÁTICA

O Edital de Credenciamento nº 003/2025 foi instaurado com o objetivo
de adquirir produtos alimentícios provenientes da agricultura familiar e do empreendedor
familiar rural, destinados ao atendimento ao PNAE. Contudo, a modalidade de
credenciamento está prevista no art. 79, inciso I e II, da Lei Federal nº 14.133 de 2021, não
sendo o procedimento específico e adequado a ser aplicado ao PNAE.

Além disso, o item 4.3, B, do edital estipula que o critério de desempate
entre Grupos Formais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou
indígenas, será de quem tiver maior porcentagem de assentados da reforma agrária,
quilombolas ou indígenas no seu quadro de associados/cooperados. No entanto, tal previsão
encontra-se desatualizada em relação à Resolução n. 3/2025 do CD/FNDE, conforme se
demonstrará a seguir.

2. DA INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA ESPECIFICIDADE NORMATIVA

A regulamentação do PNAE é feita pela Lei Nº 11.947, de 16 de de 2009
e segundo o princípio da especialidade normativa, as normas jurídicas de conteúdo mais
específico prevalecem sobre aquelas de caráter geral. Nesse sentido, a Lei nº 14.133/2021,

em seu art. 3º, II, dispõe que as contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria não se subordinam ao regime de licitação e contratos administrativos.

O art. 14 da Lei nº 11.947/2009 prevê a possibilidade de dispensa de licitação no âmbito do PNAE:

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, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres.

§ 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.

Em caso de dispensa de licitação a aquisição de alimentos escolar devem ser implementado mediante a prévia realização de chamada pública, nos termos do §1º, do art. 30 da Resolução do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) nº 6/2020:

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.**

Portanto, em vista do caráter subsidiário do credenciamento e ao fato de que a aquisição de alimentos da agricultura familiar destinados a escola ser regulamentado pela Lei nº 11.947/2009 e pela Resolução CD/FNDE nº 06/2020, bem como por suas alterações posteriores, a aquisição deve ser realizada por meio de chamada pública.

O FNDE, inclusive, já foi provocado se a possibilidade de dispensar o procedimento licitatório no âmbito do PNAE, prevista no art. 4, § 1º, da Lei nº 11.947/2009

e resoluções do FNDE, são suficientes para instituir o modelo de compra pública por meio de chamada pública. Foi emitido Parecer n. 00033/2023 da Procuradoria Federal junto ao FNDE no sentido de que esse conjunto normativo constitui base jurídica adequada para a compra direta de alimentos da agricultura familiar no âmbito do Programa. Confira o excerto (doc. 2):

(...)

(b) O artigo 14, § 1º, da Lei nº 11.947/2009 e resoluções do FNDE são suficientes para instituir o modelo de compra pública por meio de chamada pública para o PNAE?

Sim. O art. 14 da Lei nº 11.947/2009, com a respectiva regulamentação do FNDE, constituem base jurídica suficiente para instituir o modelo de compra pública direta da agricultura familiar no âmbito do PNAE.

Também foi realizada consulta no FNDE, no **dia 10 de dezembro de 2025**, acerca da possibilidade de aquisição de alimentos da agricultura familiar para o PNAE mediante credenciamento e o órgão também se manifestou no sentido de que o credenciamento não se aplica ao programa. Confira o excerto (doc. 3):

O FNDE não orienta a utilização do credenciamento, pois este está previsto no art. 79 da Lei nº 14.133/2021 como um procedimento auxiliar de contratação pública, destinado ao cadastramento prévio de fornecedores ou prestadores de serviços que atendam aos requisitos de habilitação, permitindo contratações futuras conforme a demanda. Trata-se de um processo caracterizado pela abertura contínua, sem competição entre os interessados, já que não há critérios de seleção, apenas de habilitação.

Por outro lado, a chamada pública no âmbito do PNAE é o procedimento regulamentado para as compras da agricultura familiar, com natureza jurídica específica, conforme o art. 14 da Lei nº 11.947/2009 e a Resolução CD/FNDE nº 06/2020. Seu objeto é a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Diferentemente do credenciamento, a chamada pública envolve a seleção de projetos de venda com base em critérios legais, priorização de grupos sociais (como assentados da reforma agrária, comunidades quilombolas, indígenas, mulheres agricultoras e jovens agricultores) e objetivos sociais, econômicos e de promoção da sustentabilidade.

Portanto, aplica-se a regra da especialidade normativa (art. 3º, II, da Lei nº 14.133/2021): as contratações regidas por legislação própria, como as do PNAE, não se subordinam ao regime geral da Lei de Licitações, possuindo rito específico.

O Parecer Jurídico nº 004/2024 também afirma que a Chamada Pública é o instrumento mais adequado, além de apresentar a fundamentação legal pertinente e detalhar todas as etapas necessárias para a sua realização (doc. 4):

(...)

10 – A Resolução CD/FNDE nº 26/2013 vinculou a faculdade pela dispensa 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.

(...)

12 - Importante mencionar que o FNDE, por meio do Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, estabelece, passo a passo, todos os procedimentos a serem observados pelas Entidades Executoras do PNAE – EEx. Quando optarem pela NÃO utilização do procedimento licitatório, definindo a chamada pública como:

(...)

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.”

(...)

13 - Ademais, é oportuno evidenciar que a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 estabelece todos os requisitos e procedimentos para a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar mediante a CHAMADA PUBLICA, dentre eles:

(...)

Diante do exposto, conclui-se que a utilização do edital de credenciamento em vez da Chamada Pública para a aquisição de produtos da agricultura familiar no PNAE não é o mais adequado para dar efetividade ao programa, pois contraria o procedimento específico determinado pela Lei nº 11.947/2009 e pela regulamentação do FNDE.

A Chamada Pública possui rito, critérios de seleção e prioridades legalmente definidos, incompatíveis com a lógica ampla e não seletiva do credenciamento. Escolher o credenciamento em detrimento da chamada pública viola o princípio da especificidade normativa, devendo ser revisado os parâmetros de aquisição de alimentos nesse certame.

3.DA ILEGALIDADE DO CREDENCIAMENTO NO PNAE.

É fundamental distinguir a Chamada Pública, especialmente no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Credenciamento.

A Chamada Pública do PNAE, prevista no art. 14 da Lei nº 11.947/2009 e regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 06/2020, constitui hipótese específica de dispensa de licitação, com rito próprio e caráter seletivo, voltados ao fomento social, econômico e à sustentabilidade da agricultura familiar.

O credenciamento, por sua vez, é procedimento auxiliar previsto no art. 79 da Lei nº 14.133/2021, de natureza não competitiva, destinado ao cadastramento prévio de fornecedores ou prestadores de serviços que atendam aos requisitos de habilitação, permitindo contratações futuras conforme a demanda, sem comparação ou hierarquização de propostas.

Segundo o TCU, para a utilização do credenciamento devem ser observados requisitos como: i) **contratação de todos** os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão; ii) **garantia de igualdade de condições entre todos os interessados** hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; iii) demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma¹.

No presente caso, embora o edital seja denominado como de credenciamento, o item 4.3 estabelece uma ordem de prioridade para a seleção a ser observada, ou seja, haverá classificação dos participantes credenciados. Além disso, o item 10.1 dispõe que “o órgão ou a entidade poderá convocar o credenciado para assinatura do instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil”, o que demonstra, de forma contraditória à lógica do credenciamento, que a Administração poderá deixar de contratar todos aqueles que tenham sido credenciados.

Destaca-se que o STJ já apreciou se edital de credenciamento poderia fixar critérios de classificação e considerou o ato ilegal. Entendeu-se que a utilização de

¹ Acórdão 5178/2013-Primeira Câmara, relator Augusto Sherman, julgado em 30/07/2013.

critérios classificatórios desvirtua o instituto de credenciamento, declarando a nulidade do certame:

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. INCOMPETÊNCIA TERRITORIAL. FUNDAMENTO INATACADO. SÚMULA 283 DO STF. INCIDÊNCIA. CLÁUSULA DE ELEIÇÃO DE FORO. INOBSERVÂNCIA. NULIDADE. AUSÊNCIA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. FORMAÇÃO. SÚMULAS 5 E 7 DO STJ. APLICAÇÃO. INTERESSE DE AGIR E DECADÊNCIA. PRINCÍPIO DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. EXAME NA VIA ESPECIAL. INVIABILIDADE. **CREDENCIAMENTO. HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO PREVISTOS EM EDITAL. ILEGALIDADE. LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA 280 DO STF.**

(...)

9. **O Tribunal a quo**, à luz das disposições de lei local (Lei estadual n. 15.608/2007), **entendeu que, uma vez incontroverso que a sociedade de advogados se habilitou no Credenciamento n. 2013/16655 e preencheu todos os requisitos exigidos, "inclusive com a homologação de seu credenciamento", os critérios de pontuação estabelecidos pelo Banco do Brasil, ora recorrente, visando "classificar os credenciados de acordo com determinados critérios", consistiam em desvirtuamento do "conceito legal de credenciamento", o qual "não busca uma proposta vencedora para a contratação."** 10. Ainda que superado o óbice da Súmula 280 do STF, o Credenciamento constitui hipótese de inexigibilidade de licitação não prevista no rol exemplificativo do art. 25 da Lei n. 8.666/93, amplamente reconhecida pela doutrina especializada e pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que pressupõe inviável a competição entre os credenciados. 11. Para a Corte de Contas, a ausência de expressa previsão legal do credenciamento dentre os casos de inexigibilidade de licitação previstos na Lei 8.666/1993 não impede que a Administração lance mão de tal procedimento e efetue a contratação direta entre diversos fornecedores previamente cadastrados que satisfaçam os requisitos estabelecidos pela Administração (Acórdão 768/2013), respeitando-se requisitos como: i) contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão; ii) garantia de igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; iii) demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma (Acórdão 2504/2017). 12. Especificamente sobre a hipótese vertida nos presentes autos, **o Tribunal de Contas reputa ser "ilegal o estabelecimento de critérios de classificação para a escolha de escritórios de advocacia por entidade da Administração em credenciamento"** (Acórdão 408/2012 e Acórdão 141/2013). 13. Sendo o credenciamento modalidade de licitação inexigível em que há inviabilidade de competição e admite a

possibilidade de contratação de todos os interessados em oferecer o mesmo tipo de serviço à Administração Pública, os critérios de pontuação exigidos no edital para desclassificar a contratação de credenciado já habilitado mostra-se contrário ao entendimento doutrinário e jurisprudencial acima esposado e prestigiado no aresto recorrido. 14. Apelo especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, desprovido, restando prejudicado o agravo interno. (REsp n. 1.747.636/PR, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 3/12/2019, DJe de 9/12/2019.).

Assim, o Edital do Credenciamento nº 003/2025 desvirtua o conceito legal de credenciamento, ao impor, critérios de classificação e a possibilidade não contratar todos, motivo pelo qual é ilegal a instituição dessa modalidade no âmbito do PNAE, tendo em vista que o credenciamento não comporta a aplicação dos critérios de prioridade legalmente exigidos para o referido programa, esvaziando o caráter seletivo e a finalidade pública da aquisição de gêneros alimentícios para alimentação escolar da agricultura familiar.

Dessa maneira, em razão da inadequação da modalidade escolhida, faz-se necessária a realização de alterações no edital, a fim de conferir segurança jurídica ao procedimento, evitando possíveis anulações do certame, bem como assegurar o cumprimento das exigências específicas que regem o PNAE, as quais expressamente instituem a chamada pública para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar destinados à alimentação escolar.

4. CORREÇÃO DO CRITÉRIO DE DESEMPATE PREVISTO NO ITEM 4.3, B, DO EDITAL

O item 4.3, B, do edital, delimita que em caso de empate entre grupos formais de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas, o critério adotado será priorizar aquele que tiver maior porcentagem desses grupos.

4.3 Em cada grupo de projetos, será observada a seguinte ordem de prioridade para seleção:

I – os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres, não havendo prioridade entre estes;

(...)

b) **no caso de empate entre Grupos Formais** de assentamentos da reforma agrária, comunidades quilombolas e/ou indígenas, em referência

ao disposto no § 2º inciso I deste artigo, têm prioridade organizações produtivas **com maior porcentagem de assentados da reforma agrária**, quilombolas ou indígenas no seu quadro de associados/cooperados. Para empate entre Grupos Informais, terão prioridade os grupos com maior porcentagem de fornecedores assentados da reforma agrária, quilombolas ou indígenas, conforme identificação na(s) DAP(s).

Porém, a Resolução n. 3/2025 do CD/FNDE alterou a Resolução n. 6/2020 do CD/FNDE para prescrever que o critério de prioridade não mais seria a maior porcentagem, e sim a maior quantidade de DAP's físicas de assentados, quilombolas e indígenas. Senão, vejamos:

Art. 35.
.....
§ 4º
I - os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres, não havendo prioridade entre estes:
(...)
d) no caso de empate entre grupos informais de assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas, comunidades quilombolas e mulheres, **terão prioridade aqueles que apresentarem o maior número de integrantes destes públicos**, com DAP ou CAF Pessoa Física;
(...)
§ 5º Na etapa de seleção, para aplicação dos critérios de prioridade de que trata o § 4º, somam-se as DAPs ou CAFs, Pessoa Física, dos grupos prioritários constantes no extrato da DAP ou CAF Pessoa Jurídica.
(NR)
Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Logo, deve-se corrigir este item a fim de que se adeque a Resolução n. 3/2025 do CD/FNDE, colocando como critério de desempate aqueles que apresentarem o maior número de integrantes destes públicos.

5. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, requer:

- a) O conhecimento e a procedência da presente impugnação para, reconhecer a descabimento da modalidade credenciamento na aquisição de alimento no âmbito do PNAE, instituindo a chamada pública, em atenção ao princípio da especificidade normativa e a

natureza jurídica do credenciamento que não comporta critérios de competição;

- b) A correção do item 4.1, B, do edital, a fim de que se adeque a Resolução n. 3/2025 do CD/FNDE, colocando como critério de desempate aqueles que apresentarem o maior número de integrantes oriundos de assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.
- c) Havendo dúvidas, seja o FNDE consultado acerca da legalidade do presente edital de credenciamento;
- d) Que as intimações sejam enviadas ao e-mail: escritorioymb@gmail.com.

Nesses termos, aguarda deferimento.

Brasília, 17 de dezembro de 2025.



GABRIEL DÁRIO MATOS
OAB/DF 65.075

ANEXOS

Doc. 1 – Procuração;

Doc. 2 - Parecer n. 00033/2023;

Doc. 3 - Resposta do FNDE acerca do credenciamento no PNAE;

Doc. 4 – Parecer Jurídico nº 004/2024.