



ILUSTRÍMO(A) SENHOR(A) PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PIRASSUNUNGA, OU AUTORIDADE COMPETENTE PARA APRECIAR ESTAS RAZÕES DE IMPUGNAÇÃO AO EDITAL.

Ref.: Chamada Pública nº 002/2025.
Processo Administrativo nº 855/2025.

COOPERATIVA DE PRODUÇÃO E CONSUMO FAMILIAR NOSSA TERRA LTDA., devidamente estabelecida na Rodovia RS 211, Km 56, s/n, Bairro Interior da cidade de Paulo Bento (RS) – CEP 99.718-000, inscrita no CNPJ nº 05.047.086/0001-21, vem, respeitosamente, à presença dessa Comissão de Contratação, com fulcro no preâmbulo do instrumento convocatório, apresentar **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL DA CHAMADA PÚBLICA N.º 002/2025**, com fundamento nas disposições legais e normativas aplicáveis ao caso, conforme detalhado a seguir.

1. RESUMO DOS FATOS:

O Município de Pirassununga/SP lançou o Edital de Chamada Pública nº 02/2025, com o objetivo de credenciar fornecedores para a aquisição de suco de uva integral, oriundo da Agricultura Familiar e do Empreendedor Familiar Rural, para atender às necessidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).



Embora o edital mencione a Lei nº 11.947/2009 e a Resolução FNDE nº 06/2020, percebe-se uma excessiva e inadequada fundamentação na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), norma que, como se demonstrará, não se aplica integralmente ao caso em tela, e cuja aplicação subsidiária deve ser cautelosa, para não desvirtuar a natureza e os objetivos das Chamadas Públicas para a Agricultura Familiar.

Ademais, a imposição da utilização de sistemas eletrônicos de alta complexidade, como o BLL (Bolsa de Licitações e Leilões do Brasil), representa um obstáculo desarrazoado à participação dos pequenos agricultores familiares, que são o público-alvo primordial do PNAE.

Tais condições do edital violam princípios constitucionais como os da legalidade, moralidade, eficiência e isonomia, bem como compromete a efetividade da política pública direcionada à agricultura familiar.

2. DAS RAZÕES DE FATO E DE DIREITO:

2.1. Da aplicação subsidiária e restrita da Lei Federal n. 14.133/21 nas Chamadas Públicas da Agricultura Familiar:

A Lei nº 11.947/2009, que versa sobre o PNAE, estabeleceu, em seu art. 14, §1º uma hipótese específica de dispensa de licitação para fins de aquisição de produtos da agricultura familiar. Essa escolha legislativa reconhece a importância estratégica da agricultura familiar para o desenvolvimento local, a segurança alimentar e a promoção de hábitos alimentares saudáveis.

A Resolução FNDE nº 06/2020, por sua vez, regulamenta o procedimento de Chamada Pública para a aquisição de produtos da agricultura familiar, detalhando as etapas, a forma e critérios de pesquisa de preços, os critérios de seleção, a documentação exigida e os modelos de edital e contrato. Essa Resolução, emanada do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão responsável pela gestão do PNAE, possui força normativa e vinculante para todos os entes federativos que aderem ao programa.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021, norma de caráter geral sobre licitações e contratos administrativos, não se sobrepõe à Lei nº 11.947/2009 e à Resolução FNDE nº 06/2020. A aplicação da Lei nº 14.133/2021 deve ser **subsidiária e complementar**, restrita aos aspectos não regulados pela legislação específica do PNAE, e sempre com o objetivo de fortalecer e facilitar a participação da agricultura familiar.



A título exemplificativo da incompatibilidade da Lei 14.133/21 com os procedimentos das Chamadas Públicas da Agricultura Familiar está no cumprimento do inciso III do artigo 16 da citada Lei. Acontece que, o fornecimento dos agricultores individuais nas Chamadas Públicas está restrito ao valor de R\$ 40.000,00 por ano por Entidade Executora, conforme artigo 39 da Resolução FNDE 06/2020.

Logo, é impossível para uma cooperativa da agricultura familiar cumprir o requisito do artigo 16, III da Lei 14.133/21, haja vista que um único sócio (agricultor) nunca será capaz de executor o objeto contratado em sua totalidade, em razão de proibição normativa, demonstrando a incompatibilidade da Lei 14.133/21 com o programa da Agricultura Familiar. De igual sorte, **é IMPOSSÍVEL** que os grupos formais organizados em cooperativas atendam ao requisito do item 4.3 do edital.

Aliás, o próprio artigo 3º, II, da Lei 14.133/21 fundamenta o que é exposto:

Art. 3º Não se subordinam ao regime desta Lei:

I - contratos que tenham por objeto operação de crédito, interno ou externo, e gestão de dívida pública, incluídas as contratações de agente financeiro e a concessão de garantia relacionadas a esses contratos;

II - CONTRATAÇÕES SUJEITAS A NORMAS PREVISTAS EM LEGISLAÇÃO PRÓPRIA.

No mesmo sentido, o órgão regulamentador, o FNDE, ao elaborar o **Caderno de Compras da Agricultura Familiar para o PNAE¹** foi claro e cristalino ao afirmar:

A chamada pública para atender ao artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 possui objetivos bem específicos e **NÃO DEVE SER CONFUNDIDA com a dispensa de licitação descrita na Lei nº 8.666/1993 e também na nova Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021**, denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A (nova) Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê, em seu artigo 75, diversas situações em que se pode dispensar a licitação. [...] Contudo, a dispensa de licitação de que trata a Lei de Licitações e Contratos Administrativos atende a necessidades urgentes e objetiva desburocratizar a compra fazendo com que a licitação seja mais ágil, de

¹ FNDE. Caderno de Compras da Agricultura Familiar para o PNAE. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/CadernoDeComprasAF_PNAE.pdf. Acesso em: 02 maio 2025.



modo a atender a uma necessidade iminente e obviamente justificada. Já, a dispensa do procedimento licitatório em atendimento ao artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 objetiva facilitar a compra de gêneros alimentícios de agricultores ou empreendedores familiares rurais, compreendidos como segmento econômico e social preponderante na produção de alimentos saudáveis nas economias locais. Segmento este, reconhecidamente relevante para o desenvolvimento sustentável, que coaduna com as diretrizes do Pnae.

[...] **A chamada pública também não deve ser confundida com outras modalidades de licitação estabelecidas na Lei nº 8.666/1993, na Lei nº 14.133/2021 e na Lei nº 10.520/2002 (pregão), onde normalmente o vencedor do pleito é quem oferece os produtos pelo menor preço ou maior desconto.** Na chamada pública para adquirir produtos da agricultura familiar o preço não é elemento de concorrência e, obrigatoriamente, já deve estar definido e explícito quando do lançamento do edital de chamada pública pela Entidade Executora do Pnae. A escolha dos projetos de venda se dá por outros critérios de priorização que serão tratados mais adiante.

Assim, a excessiva fundamentação na Lei nº 14.133/2021, enquanto aos aspectos de procedimento/modalidade de compra, presente no edital impugnado, representa um desvio de finalidade e um risco à efetividade do PNAE, podendo afastar os pequenos produtores e comprometer o real objetivo das Chamadas Públicas da Agricultura Familiar.

2.2. Inadequação do modelo de edital: Óbice desarrazoado ao acesso à Agricultura Familiar caracterizado pela imposição de Sistemas Eletrônicos complexos e onerosos:

A Lei nº 11.947/2009 e a Resolução FNDE nº 06/2020 preconizam a **simplicificação dos procedimentos** de Chamada Pública, de modo a garantir a ampla participação da agricultura familiar, em suas diversas formas de organização (produtores individuais, grupos informais, associações e cooperativas). Essa simplificação é essencial para superar as dificuldades enfrentadas pelos pequenos produtores, como a falta de acesso à informação, a burocracia excessiva e a ausência de recursos para investir em infraestrutura.



A imposição da utilização de sistemas eletrônicos complexos, como o BLL (Bolsa de Licitações e Leilões do Brasil), como única forma de participação, representa um **óbice desarrazoado** ao acesso da agricultura familiar ao PNAE. Esses sistemas exigem conhecimentos técnicos específicos, infraestrutura de informática e, muitas vezes, o pagamento de taxas de adesão e manutenção, o que onera excessivamente os pequenos produtores e inviabiliza a sua participação.

Vale ressaltar que cada agricultor familiar individual (seja na atuação direta ou conjunta) está limitado a vender o valor de R\$ 40.000,00 por ano por Entidade Executora. Além disso, o preço de venda do produto é determinado exclusivamente pelo órgão comprador, sem que ele possa efetuar qualquer ingerência, cabendo apenas aceitar ou não participar. Ora, diante disso, é completamente fora de consenso e dos escopos da legislação que rege o programa exigir que o agricultor tenha que arcar com os custos de sistemas para poder participar da Chamada Pública, conforme indicado no item 2.3 do edital.

Atribuir tais encargos ao Agricultor Familiar é desvirtuar completamente a finalidade do programa, sobretudo ao considerar que a legislação que rege a matéria (Lei 11.947/09 e Resolução n. 06/2020) sequer prevê a forma eletrônica de participação, ainda mais em sistemas complexos e onerosos.

A utilização de sistemas eletrônicos pode ser admitida como ferramenta de apoio à gestão do processo, **mas jamais como requisito obrigatório para a participação na Chamada Pública**. É imprescindível que o edital preveja alternativas para os agricultores familiares que não possuem acesso ou familiaridade com a internet, como, por exemplo, a apresentação de projetos e documentos de habilitação em meio físico, para credenciamento, habilitação e classificação.

Evidente, portanto, que o edital em questão não adota o **modelo padronizado previsto no Anexo VI da Resolução CD/FNDE n.º 06/2020**, obrigatório para Chamadas Públicas voltadas à Agricultura Familiar. Tal modelo de edital é completo e detalhado, que abrange todos os aspectos relevantes da Chamada Pública, como os requisitos de participação, os critérios de seleção, a documentação exigida, os prazos e os modelos de contrato.

A utilização desse modelo garante a legalidade do procedimento e a simplificação das etapas, facilitando a participação dos agricultores familiares, especialmente considerando o perfil dos fornecedores (pequenos agricultores e cooperativas/associações), que podem enfrentar dificuldades com editais mais complexos ou inadequados à realidade rural.



Sendo assim, a escolha do modelo de chamada pública deve priorizar a simplicidade, a transparência e o atendimento às especificidades dos produtores locais, evitando que barreiras burocráticas inviabilizem a participação desses fornecedores. Essa abordagem reafirma a necessidade de observar os critérios de seleção e a política de preços justos, como disposto na Resolução FNDE n. 06/2020

2.3. Da violação aos Princípios Constitucionais da Impessoalidade, Moralidade, Legalidade e Eficiência.

Ao exigir a utilização de sistemas eletrônicos complexos, o Edital impugnado viola os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade, legalidade e eficiência, todos insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal.

A **impessoalidade** é violada porque a exigência de sistemas eletrônicos restringe a participação dos agricultores familiares, privilegiando aqueles que possuem maior capacidade técnica e financeira.

Sobre o tema, Di Pietro argumenta que exigir impessoalidade da Administração em relação aos administrados está relacionado com a finalidade pública que norteia a atividade administrativa, ou seja:

Significa que a Administração não pode atuar em vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento².

Portanto, uma vez que a própria Administração Pública, por intermédio do FNDE, manifestou claramente que é de interesse público que os procedimentos das Chamadas Públicas sejam simples e acessíveis, para fins de melhor garantia de alcance dos objetivos do programa, não cabe às Entidades Executoras, pura e meramente, alterar as características fundamentais do programa.

A **moralidade** é comprometida porque a burocratização do procedimento dificulta o acesso dos pequenos produtores, que são o público-alvo do PNAE.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 99.



A moralidade implica a vedação ao administrador sobrepor um interesse particular (próprio ou de terceiros) ao interesse coletivo. Diante de conflito de interesses, o administrador deve sempre agir com lealdade para com o interesse coletivo. Exige-se a preservação do interesse coletivo acima do interesse egoístico dos participantes da licitação ou da mera obtenção de vantagens econômicas para a própria Administração³.

A **legalidade** é desrespeitada porque o Edital contraria a legislação específica que rege as Chamadas Públicas da Agricultura Familiar, que prevê regras simplificadas para garantir o acesso dos agricultores familiares.

Além disso, de forma indevida, o edital faz uma ampliação às hipóteses do artigo 75 da Lei 14.133/21, na medida em que criou uma dispensa de licitação que não segue nem as regras da própria Lei 14.133/21 e nem as regras inerentes às Chamadas Públicas, sabidamente expressas na Lei 11.947/09 e devidamente regulamentada pela Resolução FNDE n. 06/2020.

Sobre a legalidade, Justen Filhos explica:

No âmbito da licitação, **o princípio da legalidade significa ser vedado à autoridade administrativa adotar qualquer providência ou instituir qualquer restrição sem autorização legislativa.** As normas constitucionais e legais estabelecem um quadro, o qual delimita a competência da autoridade. Portanto, a validade de qualquer decisão da Administração dependerá não apenas de sua compatibilidade com a ordem jurídica, mas de uma autorização legislativa específica (ainda que implícita)⁴.

A **eficiência** é prejudicada porque a complexidade do procedimento afasta os pequenos produtores, comprometendo o objetivo do PNAE de promover o desenvolvimento da agricultura familiar e garantir a oferta de alimentos saudáveis e de qualidade para os alunos da rede pública.

Sobre os objetivos das Chamadas Públicas da Agricultura Familiar, o FNDE se manifestou da seguinte forma:

³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 137.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 83.



Objetivamente, a dispensa do procedimento licitatório de que trata o artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 institui a chamada pública **como ferramenta de compra, entendida como um instrumento firmado no âmbito da estratégia de compras públicas sustentáveis, que assegura o cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública, ao passo em que permite 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.** Desse modo, apresenta maior possibilidade de atender às especificidades necessárias à aquisição da agricultura familiar.

Importante destacar que, no âmbito das chamadas públicas do Pnae para comprar alimentos da agricultura familiar, a metodologia de formação de preços, diferentemente dos processos licitatórios convencionais do tipo menor preço, tem como objetivo a priorização do desenvolvimento local, das cadeias curtas de produção-consumo e da alimentação saudável. **A possibilidade de inclusão do agricultor familiar e suas organizações econômicas (cooperativas e associações) leva em consideração a sua capacidade produtiva e a necessidade de criação de oportunidades de inserção no mercado sem a necessidade de concorrer diretamente entre si, tampouco com grandes fornecedores (empresas de alimentação)**⁵.

Resta evidente, portanto, a necessidade de correção e adequação do edital da Chamada Pública n. 002/2025 desse Município de Pirassununga para fins de se enquadrar ao que prevê a legislação específica que rege a matéria, ou seja, para que esteja em conformidade com as normas e princípios basilares que sustentam o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, consagrados na Lei Federal n. 11.914/09, regulamentada pela Resolução FNDE n. 06/2020 e suas alterações, bem como os princípios disposto no artigo 37 “caput” da Constituição Federal.

⁵ FNDE. Caderno de Compras da Agricultura Familiar para o PNAE. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/manuais-e-cartilhas/CadernoDeComprasAF_PNAE.pdf. Acesso em: 02 maio 2025.



3. DOS REQUERIMENTOS

Ante o exposto, REQUER, *data máxima vênia*, o recebimento e processamento da presente Impugnação, nos termos da legislação aplicável para:

- a. No mérito, julgar pelo seu TOTAL PROVIMENTO, determinando a adequação do Edital de Chamada Pública nº 02/2025 às normas específicas da Agricultura Familiar, especialmente à Lei nº 11.947/2009 e à Resolução FNDE nº 06/2020 e suas alterações, retirando toda contradição trazida pela Lei nº 14.133/2021;
- b. A adoção do modelo de edital apresentado no Anexo VI da Resolução FNDE nº 06/2020, o qual já garante a legalidade da aquisição e a simplificação do procedimento, facilitando o acesso dos agricultores familiares;
- c. A exclusão da exigência de utilização do sistema eletrônico BLL (Bolsa de Licitações e Leilões do Brasil) como condição para participação na Chamada Pública, garantindo aos participantes a possibilidade de apresentar projeto de venda e documentos de habilitação de forma física (pessoalmente ou via postal), conforme procedimento assegurado pela Resolução FNDE n. 06/2020;
- d. A exclusão/correção dos seguintes itens do edital: 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8, 3.9, 3.10, 4.1, 4.3, 4.5, 4.6, 7.1, 7.4, 7.5, 9.1, 9.2, 21.9. Correção das declarações do modelo do Anexo III. Correção do item 7.1 do Anexo I – Termo de Referência.
- e. A republicação do Edital, com a devida adequação às normas específicas da Agricultura Familiar, garantindo a ampla divulgação e a participação de todos os interessados.

Termos em que pede deferimento.

Paulo Bento (RS), 05 de maio de 2025.

ADELMIR

GAIARDO:67878288020

Assinado de forma digital por
ADELMIR GAIARDO:67878288020
Dados: 2025.05.06 11:52:43 -03'00'

COOP. DE PROD. E CONSUMO FAMILIAR NOSSA TERRA LTDA.

ADELMIR GAIARDO

CPF: 678.782.880-20

Presidente