



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
NÚCLEO DE INTELIGÊNCIA PROCESSUAL
BRASÍLIA

NOTA JURÍDICA Nº. 00437/2025/NIP/SCGP/CGU/AGU

NUP: 19973.013948/2025-12

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS SECRETARIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO

ASSUNTOS: EXECUÇÃO CONTRATUAL

1. Submete-se a esta Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública, para análise e parecer, com fulcro no artigo 53 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, por solicitação da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, nos autos nº **19973.013948/2025-12**, minuta de chamamento público para aquisição de gêneros alimentícios de fornecedores da agricultura familiar, enquadrados conforme a Lei nº 11.326, de 2006,
2. É o relatório. Passo à análise jurídica.
3. A Advocacia-Geral da União (AGU) publicou, no dia 23 de maio de 2014, a **Orientação Normativa nº 55**, possibilitando a **manifestação jurídica referencial**.
4. O objetivo da manifestação jurídica referencial é analisar “*todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes*”, contribuindo para a uniformização da atuação do órgão jurídico.
5. Para o caso concreto, tem-se aplicáveis os termos do **PARECER REFERENCIAL n. 00008/2025/DIAQ/SCGP/CGU/AGU** (NUP 00688.000098/2025-80, em anexo a essa manifestação), que contém todas as recomendações jurídicas necessárias à contratações direta, mediante dispensa de licitação, para aquisição de gêneros alimentícios ou sementes ou de demais materiais propagativos, produzidos por agricultores familiares e demais beneficiários fornecedores enquadrados na Lei nº 11.326/2006, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, instituído pela Lei nº 14.628/2023, na modalidade de execução Compra Institucional, precedida de Chamada Pública.
6. Dessa forma, sugere-se o retorno destes autos à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para ciência e verificação dos requisitos e documentos necessários à formalização da contratação no presente caso concreto, nos termos da orientação já exarada por esta Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública, com fulcro na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014.
7. Orienta-se que a área técnica competente observe o âmbito de aplicação das manifestações jurídicas referenciais, adotando-o para os casos semelhantes, mediante o preenchimento do atestado de conformidade do processo com manifestação jurídica referencial, sem a necessidade de envio a esta Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública, exceto nas hipóteses mencionadas naquela manifestação referencial.
8. *Somente quando persistir qualquer dúvida de natureza jurídica*, o processo administrativo deverá ser submetido a esta Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública para exame individualizado, mediante formulação dos *questionamentos jurídicos específicos*, explicitando os motivos da *não adequação* à manifestação referencial.
9. Ante o exposto, e restrita ao exame dos aspectos jurídico formais, são os estes os esclarecimentos a serem prestados, por ora, por esta Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública.
10. Ao Apoio Administrativo do Núcleo de Inteligência Processual, para que promova a remessa dos autos à Consultoria Jurídica do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para ciência e adoção das providências necessárias ao prosseguimento do feito.
11. O gestor poderá entrar em contato com este Advogado da União para tirar dúvidas sobre esta manifestação, pelo número abaixo informado, em dias úteis, das 10h às 19h.
12. É a manifestação.

Brasília, 22 de outubro de 2025.

BRENO NASCIMENTO SANTOS
Advogado da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19973013948202512 e da chave de acesso 1d7ba8bc



Documento assinado eletronicamente por BRENO NASCIMENTO SANTOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2983095479 e chave de acesso 1d7ba8bc no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): BRENO NASCIMENTO SANTOS, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 23-10-2025 12:00. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 5º ANDAR - SALA 579 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

DESPACHO Nº 04561/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU

NUP: 19973.013948/2025-12

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS SECRETARIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO

ASSUNTOS: EXECUÇÃO CONTRATUAL

1. Manifesto ciência e concordância com a NOTA JURÍDICA Nº. 00437/2025/NIP/SCGP/CGU/AGU.
2. Encaminhe-se à SEGES/MGI para fins de ciência e providências.

Brasília, 24 de outubro de 2025.

Karoline Busatto
Advogada da União
Consultora Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19973013948202512 e da chave de acesso 1d7ba8bc



Documento assinado eletronicamente por KAROLINE BUSATTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2986421440 e chave de acesso 1d7ba8bc no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KAROLINE BUSATTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-10-2025 11:50. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
SUBCONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO DE GESTÃO PÚBLICA
CONSULTORIA NACIONAL DA UNIÃO DE AQUISIÇÕES

SAS, QUADRA 03, LOTE 5/6, 12º ANDAR - AGU SEDE I - BRASÍLIA/DF 70.070-030

PARECER REFERENCIAL Nº. 00008/2025/CONAQ/SCGP/CGU/AGU

NUP: 00688.000098/2025-80

INTERESSADOS: DIRETORIA DE AQUISIÇÕES - DIAQ

ASSUNTOS: ATIVIDADE FIM

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL – MJR. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. COMPRA INSTITUCIONAL. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - PAA. Compra Institucional no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, realizada por meio do procedimento denominado Chamada Pública. Aquisição de gêneros alimentícios ou sementes ou de demais materiais propagativos, provenientes da agricultura familiar e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, dispensada a licitação, desde que atendidos os requisitos legais.

I – Manifestação Jurídica Referencial elaborada com fundamento na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014 e Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022;

II - Relativização do envio obrigatório para controle prévio de legalidade. Aplicação da prerrogativa definida pelo § 5º do artigo 53 da Lei n. 14.133/2021;

III - Órgão de destino da MJR: Todas as unidades assessoradas pela Consultoria Nacional da União de Aquisições;

IV - Dispensa de análise individualizada pela CONAQ/SCGP para casos idênticos e recorrentes, desde que o órgão assessorado ateste nos autos que a manifestação referencial se amolda à situação concreta, salvo caso de dúvida jurídica suscitada pelo órgão.

V – Aplicável às contratações diretas, mediante dispensa de licitação, objetivando aquisições de gêneros alimentícios ou sementes ou de demais materiais propagativos, produzidos por agricultores familiares e demais beneficiários fornecedores enquadrados na Lei nº 11.326/2006, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, instituído pela Lei nº 14.628/2023, e regulamentado pelo Decreto nº 11.802/2023, na modalidade de execução Compra Institucional, precedida de Chamada Pública, na forma disciplinada na Resolução GGPA n° 21, de 29.07.2025.

VI - Não se aplica às modalidades:

a) - Compra com doação simultânea;

b) - PAA-Leite;

c) Compra direta com o objetivo de sustentar preços, formar estoques reguladores ou estratégicos, permitir intervenção em situações de emergência ou estado de calamidade pública ou atender demandas específicas de segurança alimentar e nutricional;

d) Apoio à formação de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público ou pagamento, por meio da entrega de produtos, para desenvolvimento de ações de segurança alimentar e nutricional;

e) Contratações realizadas pela administração pública federal direta em que houver aquisição ou fornecimento de gêneros alimentícios por meio de contratação de empresas terceirizadas, inclusive no caso da contratação de serviços de fornecimento de refeições preparadas por terceiros.

VII - Validade: 12 (dose) meses, a partir de sua assinatura.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de manifestação jurídica referencial destinada a orientar os órgãos assessorados pela **Consultoria Nacional da União de Aquisições** em contratações com dispensa de licitação, precedidas de procedimento administrativo denominado Chamada Pública, para **Compra Institucional** de alimentos de agricultores familiares e outros beneficiários fornecedores enquadrados na Lei nº 11.326/2006, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.

2. Este parecer referencial faz-se oportuno, seguindo o mesmo procedimento adotado nos anos de 2023 e 2024, haja vista a quantidade de processos repetitivos, os quais, no mais das vezes, resumem-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos. Para além disso, houve atualização da legislação que rege a matéria, tendo o Grupo Gestor do PAA editado a **Resolução n. 21, de 29 de julho de 2025**.

3. É o sucinto relato.

II - APRECIÇÃO JURÍDICA

II.1 - Do cabimento de manifestação jurídica referencial

4. Inicialmente, cabe dizer que, por se referir a situação que envolve a análise de vários processos similares, com o mesmo propósito e que resulta em uma grande quantidade de procedimentos, a presente situação será tratada por meio de Manifestação Jurídica Referencial, conforme indica a Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, da Advocacia-Geral da União:

***ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014** ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:*

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos:

a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/AS MG/CGU/AGU/2014.

5. A manifestação referencial permite que uma única análise jurídica possa ser adotada para os demais processos similares. Com isso, além de proporcionar uniformização dos casos recorrentes, otimiza a atuação do parecerista, evitando-se repetição desnecessária de pareceres com o mesmo conteúdo jurídico (em análise individualizada), prestigiando, assim, a eficiência administrativa. Pode-se dizer que a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado, tratando-se de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência.

6. Vale frisar, que a iniciativa de realizar pareceres referenciais foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que acertadamente compreendeu a pertinência da medida, conforme verificado no Informativo TCU nº 218/2014:

É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes (Acórdão 2674/2014-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO).

7. A Portaria Normativa CGU/AGU nº 5, de 31 de março de 2022, passou a disciplinar a manifestação jurídica referencial, reproduzindo, em seu artigo 3º, §2º, os requisitos objetivos autorizadores da elaboração de ditas manifestações que já estavam prescritos na Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, *litteris*:

Art. 3º A Manifestação Jurídica Referencial tem como premissa a promoção da celeridade em processos administrativos que possibilitem análise jurídica padronizada em casos repetitivos.

(...)

§ 2º A emissão de uma MJR depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

I - comprovação de elevado volume de processos sobre a matéria; e

II - demonstração de que a análise individualizada dos processos impacta de forma negativa na celeridade das atividades desenvolvidas pelo órgão consultivo ou pelo órgão assessorado.

8. Com efeito, em atendimento aos requisitos supra, esta Consultoria atesta que o volume de processos em matérias idênticas e repetidas, como a dos autos, as quais possibilitam uma análise jurídica padronizada e restrita à verificação das exigências legais, a partir de uma simples conferência de documentos, tem impactado a atuação deste órgão consultivo, em desprestígio ao princípio da razoável duração do processo, e, ocasionalmente, à segurança jurídica. Isso porque a multiplicidade do tipo de demanda ora examinada acaba repercutindo negativamente na atuação jurídica, na medida em que os advogados poderiam se dedicar ao estudo e aprofundamento de matérias mais complexas e relevantes, as quais, de fato, exigem uma análise jurídica mais detida e aprofundada.

9. Sem dúvida alguma, a utilização de pareceres referenciais é uma medida natural ao desenvolvimento tecnológico, à racionalização das ações administrativas e ao aperfeiçoamento da boa gestão do órgão de Advocacia Pública.

II.2 - Finalidade e abrangência do parecer jurídico

10. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o §4º do art. 53, da Lei nº 14.133/2021. A análise jurídica, portanto, não abrange os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

11. Por outro lado, vale esclarecer que, via regra, não é um papel do órgão de análise jurídica exercer auditorias quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, neste caso, a cada um deles observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

12. Por fim, ressalta-se que as orientações jurídicas não possuem caráter vinculativo, podendo a autoridade assessorada, dentro da margem discricionária que é conferida pela lei, adotar ou não as ponderações feitas pela Consultoria Jurídica. Contudo, o seguimento do processo sem a observância dos apontamentos jurídicos será de responsabilidade exclusiva da Administração, hipótese em que se recomenda a respectiva motivação nos autos (art. 50, inciso VII da Lei nº 9.784, de 1999).

II.3 - Análise instrutória

II.3.1 - Avaliação de conformidade legal

13. O art. 19 da Lei nº 14.133/2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços. A fase de planejamento da contratação, portanto, deve estar alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares.

14. Nesse sentido, um instrumento importante para auxiliar a checagem desse alinhamento são as listas de verificação elaboradas pela Advocacia-Geral da União, no caso de dispensa de licitação, aquela confeccionada para as hipóteses de contratação direta, disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/contratacao-direta>.

II.3.2 - Limites e instâncias de governança

15. O Decreto nº 10.193/2019, que, dentre outras coisas, estabelece limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços no âmbito do Poder Executivo federal, dispõe, em seu art. 3º, sobre as regras de competência para a celebração ou prorrogação de contratos:

Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.

§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o caput poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:

I - titulares de cargos de natureza especial;

II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e

III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.

§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.

§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.

(sem grifos no original)

16. As normas complementares ao citado decreto, estão atualmente previstas na Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, incumbindo ao órgão contratante ficar atento à vigência e eventual novo diploma que sobrevenha.

17. Uma vez que foge às atribuições deste órgão de assessoramento jurídico investigar ou auditar eventual existência de delegação de competência, a autoridade assistida deve se certificar sobre a natureza da atividade a ser contratada – se constitui ou não atividade de custeio –, adotando as providências necessárias, se for o caso, para aferir se a autoridade indicada na minuta possui competência para a representar a União na celebração do contrato a ser firmado.

II.3.3 - Desenvolvimento nacional sustentável: critérios de sustentabilidade

18. As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

19. No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, como as normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei nº 14.133/2021), sempre que incidentes.

20. Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomenda-se utilizar o CATMAT Sustentável que permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.

21. Acresça-se que é obrigação do gestor público a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da AGU (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/licitacoes-sustentaveis>), o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1056/2017-Plenário.

22. Em síntese, deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições: **a)** definir e inserir os critérios sustentáveis que incidam diretamente no objeto da contratação como especificação técnica, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial e; **b)** verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

23. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito. Neste sentido, o PARECER 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU).

24. Essas são as orientações imprescindíveis à compreensão do tema e às respectivas decisões administrativas que deverão ser tomadas para fins de contratação.

II.3.4 – Disposições acerca do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Da Compra Institucional mediante Chamada Pública

25. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pela Lei nº14.628/2023, tem como objetivo promover o acesso à alimentação, à segurança alimentar e à inclusão econômica e social (art. 1º), e como finalidades aquelas previstas no seu artigo 2º, dentre as quais, destaca-se, o incentivo, consumo e valorização da agricultura familiar, a pesca artesanal, a aquicultura a carcinicultura e a piscicultura.

26. Nesse contexto, o Poder Executivo federal poderá adquirir, dispensada a licitação, os alimentos produzidos pelos agricultores familiares, os pescadores artesanais, os aquicultores, os carcinicultores e os piscicultores que se enquadrarem no disposto na Lei nº 11.326/2006, bem como os demais públicos beneficiários que produzam em áreas rurais, urbanas e periurbanas, conforme regulamento, observados critérios de prioridade. É o que dispõem os arts. 4º, 5º e 6º da referida Lei nº 14.628/2023:

*Art. 4º O Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal poderá adquirir, **dispensada a licitação**, os alimentos produzidos pelos beneficiários fornecedores de que trata o art. 5º desta Lei, observada a **disponibilidade orçamentária e financeira** e desde que **atendidos, cumulativamente, os seguintes requisitos**:*

I - os preços sejam compatíveis com os preços vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos conforme metodologia instituída pelo Grupo Gestor do PAA;

*II - o valor máximo anual para aquisições de alimentos em cada modalidade, por unidade familiar, por cooperativa ou por outras organizações da agricultura familiar, **seja respeitado, nos termos do regulamento**;*

*III - os alimentos adquiridos sejam de produção própria dos beneficiários e **cumpram os requisitos de controle de qualidade** previstos na legislação; e*

IV - as demais normas estabelecidas para compra específica de cada modalidade sejam observadas, na forma estabelecida pelo Grupo Gestor do PAA.

§ 1º Na hipótese de impossibilidade de cotação de preços no mercado local ou regional, produtos agroecológicos ou orgânicos poderão ter acréscimo de até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais.

§ 2º São considerados de produção própria os seguintes produtos resultantes das atividades dos beneficiários de que trata o art. 5º desta Lei, na forma estabelecida pelo Grupo Gestor do PAA:

I - in natura;

II - processados;

III - artesanais;

IV - beneficiados; ou

V - industrializados.

§ 3º No processamento, no beneficiamento e na industrialização dos produtos a ser fornecidos ao PAA, os beneficiários fornecedores poderão adquirir os insumos e contratar a prestação dos serviços necessários, inclusive de pessoas físicas e jurídicas não enquadradas como beneficiárias, desde que observadas as diretrizes e as condições estabelecidas pelo Grupo Gestor do PAA.

Art. 5º Poderão fornecer produtos ao PAA os agricultores familiares, os pescadores artesanais, os aquicultores, os carcinicultores e os piscicultores que se enquadrarem no disposto na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, bem como os demais públicos beneficiários que produzam em áreas rurais, urbanas e periurbanas, conforme regulamento.

*§ 1º As aquisições dos produtos para o PAA poderão ser efetuadas diretamente dos beneficiários individuais de que trata o **caput** deste artigo ou indiretamente, por meio de suas cooperativas, associações de produtores e demais organizações, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.*

§ 2º Na hipótese de participação de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, o Grupo Gestor do PAA poderá estabelecer critérios diferenciados de enquadramento para atender a realidades culturais e sociais específicas, nos termos do regulamento do PAA.

*Art. 6º O Grupo Gestor do PAA estabelecerá critérios de acesso ao Programa dos seguintes **grupos prioritários**:*

I - as famílias incluídas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico);

II - povos indígenas;

III - povos e comunidades tradicionais;

IV - assentados da reforma agrária;

V - pescadores;

VI - negros;
VII - mulheres;
VIII - juventude rural;
IX - pessoas idosas;
X - pessoas com deficiência; e
XI - famílias que tenham pessoas com deficiência como dependentes.
(Sem grifos no original)

27. Cabe ressaltar, ainda, que os produtos adquiridos pelo Programa se destinam, conforme disposto no art. 9º da Lei nº 14.628/2023:

Art. 9º (...)
I - promoção de ações de segurança alimentar e nutricional;
II - formação de estoques; ou
III - atendimento às demandas de gêneros alimentícios e de materiais propagativos por parte da administração pública, direta, autárquica e fundacional, federal, estadual, distrital ou municipal.
(Sem grifos no original)

28. O PAA encontra-se regulamentado pelo Decreto nº 11.802/2023, cujo art. 10, inciso II, alínea "e", estabelece que os alimentos adquiridos no âmbito do programa serão destinados, entre outros, **ao abastecimento dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta e indireta:**

Art. 10. Os alimentos adquiridos no âmbito do PAA serão destinados:
(...)
II - ao abastecimento:
(...)
e) dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta e indireta; (sem destaques no original)

29. No que interessa ao atendimento das demandas por parte da Administração Pública, o Decreto nº 11.802/2023 definiu os beneficiários e organizações fornecedoras, e a respectiva comprovação de aptidão, assim como as unidades executoras, nos termos do art. 2º, II e IV, *verbis*:

Art. 2º (...)
II - beneficiários e organizações fornecedoras:
a) agricultores familiares, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que atendam aos requisitos estabelecidos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, incluídos os que produzam em áreas urbanas e periurbanas, ou que atendam aos requisitos específicos estabelecidos pelo Grupo Gestor do PAA; e
b) cooperativas e outras organizações que atendam aos requisitos estabelecidos pelo Grupo Gestor do PAA;
(...)
IV - unidades executoras - órgãos e entidades públicas responsáveis pela execução do PAA, no âmbito da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, que podem ser:
(...)
c) os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta, ao realizarem aquisições por meio da modalidade de compra institucional; e
(...)
§ 1º Os beneficiários fornecedores serão identificados pelo seu número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas.
§ 2º O disposto no § 1º poderá deixar de ser observado nas aquisições em que os beneficiários sejam povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, cuja participação poderá ocorrer de maneira coletiva, conforme estabelecido pelo Grupo Gestor do PAA.
§ 3º A comprovação da aptidão dos beneficiários fornecedores e das organizações fornecedoras será feita por meio da apresentação de um dos seguintes documentos:
I - Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - CAF, válido;
II - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - DAP, ativa; ou
III - outros documentos definidos pelo Grupo Gestor do PAA.
(Sem grifos no original)

30. Em síntese, observa-se que os alimentos produzidos pelos beneficiários fornecedores (pessoas físicas ou cooperativas e outras organizações), na forma disciplinada nos regramentos do Programa, poderão ser destinados ao **abastecimento dos órgãos e entidades da administração pública**, cuja aquisição é autorizada mediante **dispensa de licitação**, desde que haja a **disponibilidade orçamentária** e que sejam observados os **requisitos (cumulativos)**, estabelecidos no art. 4º da Lei nº 14.628/2023, transcrito linhas acima.

31. Dessa forma, nas hipóteses de aquisições de alimentos, enquadradas no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, tem-se que os órgãos assessorados devem observar os requisitos próprios acima referidos e demais condições correlatas previstas na legislação de regência, fazendo constar dos instrumentos que compõem o processo as demonstrações pertinentes.

II.3.4.1 - Da Compra Institucional

32. O PAA poderá ser executado diretamente pelo órgão comprador, na modalidade Compra Institucional, conforme se extrai dos dispositivos da Lei nº 14.628/2023, que instituiu o novo programa, combinado com dispositivos do Decreto nº 11.802/2023, que regulamenta as modalidades de execução:

Lei nº 14.628/2023

Art. 10. O PAA poderá ser executado:

I - mediante termo de adesão firmado por órgãos ou por entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, dispensada a celebração de convênio;

II - mediante descentralização de créditos para a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), nos termos do regulamento; ou

III - diretamente pelo órgão comprador, na modalidade a que se refere o art. 8º desta Lei.

Art. 8º Do total de recursos destinados, no exercício financeiro, à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, pelas empresas públicas e pelas sociedades de economia mista, percentual mínimo de 30% (trinta por cento) será destinado, sempre que possível, à aquisição de produtos de agricultores familiares e de suas organizações, por meio de modalidade específica, nos termos do regulamento.

(Sem grifos no original)

Decreto nº 11.802/2023

Art. 3º O PAA poderá ser executado nas seguintes modalidades, conforme condições e regras estabelecidas pelo seu Grupo Gestor do PAA:

(...)

*V – **compra institucional** - compra de produtos da agricultura familiar para o atendimento de demandas de gêneros alimentícios ou de materiais propagativos, por parte de órgão comprador e para doação aos beneficiários consumidores atendidos pelo órgão ou pela entidade compradora, conforme disposto no art. 8º da Lei nº 14.628, de 2023.*

Art. 4º Do total de recursos destinados, no exercício financeiro, à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta e indireta, no mínimo, trinta por cento deverão ser destinados à aquisição de produtos de agricultores familiares e suas organizações, por meio da modalidade compra institucional.

(Sem grifos no original)

33. É importante anotar que o *caput* do art. 3º do Decreto nº 11.802/2023 supra dispõe que as modalidades de execução serão disciplinadas conforme regras e condições estabelecidas pelo Grupo Gestor do PAA. Por seu turno, o art. 25 do referido decreto estabelece que as decisões do Grupo Gestor se darão por meio de resoluções, e o art. 26 do mesmo diploma, elenca as respectivas competências, dentre as quais estabelecer as regras complementares de operacionalização dos modalidades do PAA. Veja-se:

Art. 25. Fica instituído o Grupo Gestor do PAA, órgão colegiado de caráter deliberativo, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

§ 1º O Grupo Gestor do PAA tem como objetivo elaborar as normas complementares necessárias à execução do PAA.

(...)

§ 6º As decisões do Grupo Gestor do PAA serão adotadas por meio de resoluções.

Art. 26. Ao Grupo Gestor do PAA compete:

I - elaborar e aprovar o seu regimento interno; e

II - estabelecer:

a) as regras complementares de operacionalização das modalidades do PAA:

b) a metodologia para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, consideradas as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar;

c) as condições de venda dos produtos adquiridos;

d) as condições de doação dos produtos adquiridos;

e) os critérios de priorização:

1. dos beneficiários fornecedores e consumidores; e

2. das áreas de atuação;

f) a metodologia de acompanhamento e fiscalização da execução do Programa; e

g) outras medidas necessárias à operacionalização do Programa.

(Sem grifos no original)

34. Embora a Lei nº 14.628/2023 e o Decreto nº 11.802/2023 não tenham apontado expressamente que a Compra Institucional ocorrerá por meio de Chamada Pública, a **Resolução nº 21, de 29 de julho de 2025, do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (GGPAA)**, assim disciplinou:

RESOLUÇÃO GGPAA Nº 21, DE 29 DE JULHO DE 2025

Dispõe sobre a execução da modalidade Compra Institucional- CI, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA.

O GRUPO GESTOR DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS - GGPAA, no uso das atribuições de que tratam o art. 2º da Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, e os arts. 25 e 26 do Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023, resolve:

Art. 1º Fica regulamentada a execução da modalidade Compra Institucional, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de que trata o inciso V do art. 3º do Decreto nº 11.802, de 2023.

§ 1º As aquisições de produtos da modalidade de que trata o caput deste artigo serão realizadas com dispensa de licitação, conforme dispõe o art. 4º da Lei nº 14.628, de 2023, **por meio de procedimento administrativo denominado Chamada Pública.**

§ 2º A Chamada Pública, para fins desta Resolução, é a ação administrativa voltada à seleção de proposta específica para aquisição de gêneros alimentícios ou sementes ou de demais materiais propagativos, provenientes da agricultura familiar ou de suas organizações para consumo ou para doação ao público atendido pelo órgão comprador, observado o disposto nesta Resolução.

§ 3º Para fins desta resolução, os agricultores familiares e suas organizações de produção serão denominados como "fornecedores".

(g.n)

35. A citada Resolução manteve a obrigatoriedade já prevista da destinação de no mínimo 30% dos recursos, no exercício, para a aquisição de alimentos de produtos de agricultores familiares e de suas organizações (**art. 2º**). E manteve igualmente a necessidade de se observar, no âmbito da realização das compras institucionais, a participação mínima de cinquenta por cento de mulheres fornecedoras (**art. 3º**):

CAPÍTULO I

DA AQUISIÇÃO DOS ALIMENTOS

Art. 2º Do total de recursos destinados, no exercício financeiro, à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos compradores, no mínimo 30% (trinta por cento) será destinado, sempre que possível, à aquisição de produtos da agricultura familiar e de suas organizações.

Parágrafo único. Os órgãos e as entidades compradoras somente poderão deixar de observar o percentual previsto no caput deste artigo em uma das seguintes hipóteses:

I - não atendimento das especificações demandadas;

II - insuficiência de fornecedores da agricultura familiar, preferencialmente, mediante emissão de declaração

emitida pelo órgão oficial de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER ou secretaria municipal ou estadual de agricultura ou órgãos afins;

III - necessidade de aquisições esporádicas ou emergenciais que inviabilizem as aquisições dos produtos diretamente dos fornecedores da agricultura familiar, devidamente justificadas.

Art. 3º As contratações dos fornecedores da agricultura familiar realizadas no âmbito desta modalidade deverão observar a participação mínima de 50% (cinquenta por cento) de mulheres entre os fornecedores.

36. É importante perceber que o regramento dispõe de forma assertiva que a Compra Institucional, que poderá ser levada à efeito por dispensa de licitação, será realizada no formato de Chamada Pública. Houve, portanto, uma definição preconizada pelo normativo que, *a priori*, restringe opção discricionária por parte do gestor público competente para o planejamento da contratação, nesse sentido, recomendendo-se, assim, fiel observância.

II.3.4.2 - Da Chamada Pública

37. Conforme visto acima, as aquisições de produtos de beneficiários fornecedores, e organizações, para atendimento das demandas da Administração Direta da União, no bojo do PAA, devem ser feitas na modalidade Compra Institucional, através do procedimento de Chamada Pública, cujo disciplinamento consta do Capítulo V da Resolução GGPA n° 21, de 29/07/2025.

38. Cumpre salientar que a Chamada Pública é uma modalidade licitatória anômala, exigida pela normatização, mesmo diante da hipótese de dispensa admitida pela Lei n° 14.628/2023. Assim, embora o legislador tenha previsto a dispensa de submissão ao regime licitatório tradicional, pela referida hipótese de contratação direta, o regulamento do programa define que deve ser realizado uma espécie de processo seletivo para que se dê azo à contratação dos fornecedores participantes da modalidade Compra Institucional.

39. É oportuno registrar que na modalidade Compra Institucional, a participação dos beneficiários fornecedores e das organizações fornecedoras deve respeitar alguns limites, expressos no artigo 6º do Decreto n° 11.802/2023:

Art. 6º A participação dos beneficiários fornecedores e das organizações fornecedoras observará os seguintes limites:

I - por unidade familiar; de até:

a) R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) por ano, nas modalidades:

1. compra com doação simultânea;

2. compra direta; e

3. apoio à formação de estoques;

b) R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), por ano, por órgão ou entidade compradora, na modalidade compra institucional; e

c) R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por ano, na modalidade PAA-Leite; e

II - por organização fornecedora, por ano, observados os limites por unidade familiar; de até:

a) R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), nas modalidades:

1. compra com doação simultânea;

2. compra direta; e

3. apoio à formação de estoques; e

b) R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), por órgão ou entidade compradora, na modalidade compra institucional.

§ 1º A primeira operação na modalidade apoio à formação de estoques estará limitada a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

§ 2º A organização fornecedora não poderá acumular mais de uma participação simultânea na modalidade apoio à formação de estoques.

§ 3º O beneficiário fornecedor poderá participar de mais de uma modalidade, e os limites serão independentes entre si.

§ 4º Na modalidade compra com doação simultânea, o beneficiário fornecedor poderá participar individualmente e por meio de organização fornecedora, e os limites serão independentes entre si.

§ 5º No caso dos projetos de organizações de povos indígenas, estruturados nos termos do disposto no § 2º do art. 2º e no § 2º do art. 7º, será aplicado apenas o limite de participação por organização fornecedora, proporcionalmente ao número de indígenas participantes, sem necessidade de controle individual de participação.

(Sem grifos no original)

40. O respeito a esses limites visa evitar o beneficiamento desmesurado, pelo uso da política pública, a unidade familiar ou organização específica.

41. De outra banda, considerando que compete ao Grupo Gestor do PAA definir as regras complementares de operacionalização das modalidades do Programa, o art. 14 da Resolução nº GGPA n° 21/2025 estabeleceu que “*A demanda de gêneros alimentícios será registrada na licitação, conforme o Anexo I desta Resolução*”, devendo conter as informações mínimas estabelecidas nos seus incisos:

CAPÍTULO V

DA CHAMADA PÚBLICA

Art. 14. A demanda de gêneros alimentícios será registrada na licitação, conforme o Anexo I desta Resolução, devendo constar, no mínimo, as seguintes informações:

I - objeto a ser contratado;

II - quantidade e especificação dos produtos;

III - locais, prazos e periodicidade de entrega;

IV - critérios para a seleção dos fornecedores individuais ou de suas organizações;

V - prazos e condições para interposição das impugnações, pedidos de esclarecimento e de recursos;

VI - condições contratuais, conforme o Anexo VI desta Resolução;

VII - relação de documentos necessários para a habilitação e prazo para o envio das propostas;

VIII - preço de aquisição, condições de pagamento e critérios de reajustamento dos preços;

IX - vigência do contrato;

X - prazo e periodicidade de pagamento aos fornecedores por parte da contratante.

Parágrafo único. Os órgãos ou entidades compradoras poderão solicitar o apoio da Conab, bem como do órgão oficial de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER ou secretaria municipal ou estadual de agricultura, para a identificação da oferta de gêneros alimentícios e a sazonalidade, bem como para a identificação de potenciais fornecedores.

42. Nesse sentido, ao adotar a minuta padronizada constante dos anexos da Resolução, cumpra ao órgão observar essas informações mínimas que devem constar do edital de chamamento.

43. Deve-se alertar, ainda, para a necessidade de o órgão inserir corretamente as exigências de habilitação das propostas, conforme documentos elencados no art. 16 da Resolução GGPA n° 21/2025:

CAPÍTULO VI

DA HABILITAÇÃO DAS PROPOSTAS

Art. 16. Para a habilitação das propostas desta modalidade, serão exigidos os seguintes documentos dos agricultores familiares fornecedores:

I - individuais:

a) a inscrição no CPF;

b) o extrato do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - CAF ativo do agricultor ou agricultora participante;

c) a Declaração de Produção Própria do Agricultor Familiar, conforme o Anexo III desta Resolução;

d) a Proposta de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar, com assinatura do fornecedor, na forma do Anexo VII desta Resolução;

e) o documento que comprove o atendimento de requisitos higiênico-sanitários previstos em normas específicas, quando for o caso.

II - organizações:

a) a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ;

b) o extrato do Cadastro Nacional da Agricultura familiar - CAF/CNPJ ativo para associações, cooperativas e empreendimentos rurais da agricultura familiar;

c) regularidade com a Receita Federal, relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);

d) a declaração das organizações fornecedoras de que os produtos são de produção própria dos agricultores familiares, na forma do Anexo IV desta Resolução;

e) a proposta de venda de gêneros alimentícios da agricultura familiar, assinada pelo seu representante legal, na forma do Anexo VII desta Resolução;

f) a declaração de responsabilidade pelo controle do atendimento do limite individual de venda dos fornecedores, na forma do Anexo VIII desta Resolução;

g) o documento que comprove o atendimento de requisitos higiênico-sanitários previstos em normas específicas,

quando for o caso;

h) a declaração conjunta de anuência das famílias, quando se tratar de proposta coletiva de venda.

§ 1º É permitida a apresentação de propostas conjunta de venda, por grupo de fornecedores individuais, como forma de garantir o atendimento das demandas apresentadas pelo órgão ou entidade compradora, sendo os documentos de habilitação, os constantes no inciso I deste artigo.

§ 2º Na ausência do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar - CAF ativo, no caso de fornecedores identificados como indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais, que atendam os critérios de enquadramento na forma definida no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, será aceita, alternativamente, até 31 de dezembro de 2027, a apresentação do Número de Identificação Social - NIS do CadÚnico.

Art. 17. Serão consideradas habilitadas as propostas que apresentarem todos os documentos exigidos na Chamada Pública, dentro do prazo e horários previstos no edital.

44. De outra banda, o art. 18 da Resolução indica que, para a seleção, as propostas de venda habilitadas devem ser classificadas de acordo com a seguinte ordem de prioridade:

Art. 18. As propostas de venda habilitadas serão classificadas e selecionadas pelos órgãos e entidades compradoras de acordo com a seguinte ordem de prioridade:

I - primeira etapa:

- a) do próprio município;
- b) das regiões geográficas imediatas;
- c) das regiões geográficas intermediárias;
- d) das regiões da mesma Unidade da Federação (UF);
- e) das regiões de outras Unidades da Federação.

II - segunda etapa, somente se ocorrer empate na primeira etapa, devem ser classificadas conforme a seguinte ordem de prioridade:

- a) com maior porcentagem de povos indígenas, de comunidades quilombolas, de povos e comunidades tradicionais, de assentados de reforma agrária, contabilizados pelo número de CAF/NIS individual vinculados ao CNPJ da proponente, não havendo prioridade entre estes;
- b) com maior porcentagem de agricultores familiares vinculados ao CNPJ da proponente, que produzam alimentos orgânicos ou agroecológicos que constam na Chamada Pública, de acordo com a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003.

§1º O município a ser considerado para priorização das organizações fornecedoras será aquele com o maior percentual de CAF ou NIS válidos de cada organização.

§2º No caso de persistência de empate, deve ser realizado sorteio ou, em havendo consenso entre as partes, poder-se-á optar pela divisão no fornecimento dos produtos a serem adquiridos entre as organizações finalistas.

45. Os beneficiários fornecedores que tiveram propostas de venda selecionadas devem formalizar os contratos com o órgão comprador, conforme modelo disposto no Anexo VI da Resolução, devendo os mesmos serem publicados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) (art. 20). As propostas terão validade de 60 (sessenta) dias, a partir da apresentação, durante a qual não serão admitidas alterações de preços, condições ou qualquer outro aspecto.

46. Nesse diapasão, o órgão assessorado deve atentar para cumprir todos os regramentos acima referidos.

II.3.4.3 - Do percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares

47. Com relação ao percentual mínimo destinado à aquisição de produtos de agricultores familiares enquadrados na Lei nº 11.326/2006, definido no art. 8º da Lei nº 14.628/2023, no art. 4º do Decreto nº 11.802/2023 e art. 2º da Resolução GGPAA nº 21/2025, reitere-se que o órgão assessorado deve observar pelo menos 30% (trinta por cento) dos recursos destinados no exercício financeiro.

48. Referido percentual, no entanto, poderá deixar de ser observado nas situações definidas no § 2º, do art. 4º do Decreto nº 11.802/2023:

Art. 4º (...)

§ 2º Os órgãos e as entidades compradores poderão deixar de observar o percentual previsto no caput nos seguintes casos:

I – não recebimento do objeto, em decorrência de desconformidade do produto ou de sua qualidade com as especificações demandadas;

II - insuficiência de oferta na região, por parte dos agricultores familiares e das suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que se enquadrem no disposto na Lei nº11.326, de 2006, para fornecimento dos gêneros alimentícios demandados; ou

III - aquisições especiais, esporádicas ou emergenciais, devidamente justificadas.

49. O parágrafo único do art. 2º da Resolução GGPAA nº 21/2025, também aborda, de forma ainda mais detalhada, essas hipóteses em que se admite a não observância do percentual estabelecido no caput (30%).

50. Diante do exposto, recomenda-se que o órgão assessorado observe o percentual mínimo dos recursos, por exercício, destinados à aquisição de alimentos, na forma prevista na legislação de regência, com as devidas demonstrações nos autos, sendo certo que nas hipóteses de inobservância do percentual, o caso seja devidamente justificado.

II.3.5 - Do processo de contratação direta

51. Como já visto, a aquisição de alimentos produzidos pelos beneficiários fornecedores do PAA, para atendimento das demandas de gêneros alimentícios por parte da Administração Pública, por meio da modalidade Compra Institucional, poderá ser levada a efeito por dispensa de licitação.

52. Os normativos apresentados anteriormente, contudo, não fazem referência esmiuçada acerca do planejamento da Administração e dos atos instrutórios inerentes à contratação direta em comento. **Não obstante, entende-se aplicável, de forma subsidiária, o regime jurídico pertinente à contratação direta prevista na Lei nº 14.133/2021.**

53. **Oportuno registrar que esta Consultoria Nacional da União de Aquisições entende aplicável subsidiariamente a Lei n. 14.133/2021 no que omissa a Lei n. 14.628/2023, desde, claro, que não contrarie os seus próprios termos ou mesmo seus objetivos e finalidades.**

54. Nesse diapasão, transcreve-se o disposto no art. 72 da Lei nº 14.133/2021:

*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:*

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

(Sem grifos no original)

55. Portanto, de logo, é possível observar que a lei exige a oficialização da respectiva demanda, a qual definirá o objeto da contratação, e, se for o caso, a confecção de outros instrumentos também inerentes ao planejamento, tais como, o estudo técnico preliminar e projeto básico/termo de referência.

56. **Estudo técnico preliminar** – O ETP é um documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução ao problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência ou o projeto básico. Essa definição do ETP consta do art. 6º, XX e os seus elementos constitutivos estão elencados no §1º do art. 18, ambos da Lei nº 14.133/2021.

57. A função do ETP é, pois, agregar elementos de planejamento antes da confecção do documento responsável pela definição do objeto pretendido para a contratação, avaliando, entre outras coisas: as soluções disponíveis no mercado para o

atendimento da pretensão contratual; eventuais requisitos necessários à contratação; ponderações sobre a modelagem contratual; entre outros.

58. Para dispor sobre a elaboração do ETP, e sua utilização no Sistema Digital, foi aprovada a Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022. Veja-se os seguintes regramentos da IN nº 58/2022:

Art. 1º Esta Instrução Normativa dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, quando executarem recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar as regras e os procedimentos de que dispõe esta Instrução Normativa.

Art. 3º Para fins do disposto nesta Instrução Normativa, considera-se:

I - Estudo Técnico Preliminar - ETP: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação; (sem grifos no original)

59. Ao analisar o normativo, fica evidente que ele estabeleceu um comando de obrigatoriedade no uso do ETP, ao menos para os órgãos e entidades da Administração Pública integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG.

60. Há precedentes desta Consultoria Nacional, quando da análise do anterior procedimento de Chamada Pública, pugnando pela necessidade de formalização do ETP nas contratações relacionadas à Compra Institucional. Nessa linha, o PARECER n. 00697/2021/NUCJUR/E-CJU/AQUISIÇÕES/CGU/AGU:

30. Enfatize-se que a dispensa de licitação para a realização da Chamada Pública ora em exame é respaldada no art. 17, da Lei nº 12.512/2012, e, portanto, não são aplicáveis à espécie as exceções previstas nos incisos I e II do art. 8º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 40/2020, razão pela qual, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar faz-se obrigatória para a hipótese vertente.

31. Conclui-se que o estudo preliminar da contratação aborda os aspectos essenciais para a licitação, razoavelmente apresentando os requisitos necessários ao atendimento da demanda, versando, ainda, sobre a natureza do contrato e sua duração, além de apresentar as possíveis práticas de sustentabilidade. O Estudo também identifica qual a solução mais apropriada para suprir a necessidade administrativa e discorre sobre as providências preliminares à contratação.

61. O artigo 14 da Instrução Normativa SEGES nº 58/2022, ao definir as exceções à elaboração do ETP, assim prescreve:

Exceções à elaboração dos ETP

Art. 14. A elaboração do ETP:

I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

II - é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

62. Desse modo, ao menos para os órgãos e entidades da Administração Pública integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, fora das exceções admitidas pelo dispositivo acima, será necessária a confecção do referido artefato, que deverá atender às regras da Instrução Normativa 58/2022, acima indicada. Cabe ressaltar que, embora a utilização do ETP Digital seja facultativa para os órgãos não integrantes do SISG, é extremamente recomendável a respectiva adoção face à importância do artefato para o processo de contratação.

63. **Termo de Referência (instrumento adotado pela Resolução)** - O TR, elaborado com base no ETP, documento necessário para a contratação de bens e serviços, deve conter os parâmetros e elementos descritivos no inciso 6, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, e, em se tratando de compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal. A elaboração do TR foi regulamentada pela IN SEGES/ME nº 81/2022. Quanto à obrigatoriedade do uso, cabível o mesmo entendimento exarado na análise do ETP.

64. Dito isso, cabe ao órgão assessorado instruir os autos com o documento de oficialização da demanda e, conforme o caso (como visto acima) com o ETP e com TR. Para tanto, recomenda-se que órgão observe as disposições das INs SEGES/ME nºs 58/2022 e 81/2022, regulamentadoras, respectivamente, do ETP e do TR, sobretudo no que toca aos responsáveis pela elaboração e no que concerne ao conteúdo, atentando para necessidade de adequada justificativa da contratação e de seu quantitativo.

65. O órgão deve atentar também que, no que se refere ao ETP, há elementos obrigatórios a serem inseridos, sendo certo que a ausência dos facultativos deve ser devidamente justificada.

66. Além disso, no que toca ao TR, deve-se seguir o modelo padronizado pela Resolução GGPAА nº 21/2025 (Anexo II).

67. Cumpre registrar que o ETP e o TR, de regra, deverão estar alinhados com o Plano de Contratações Anual e com o Plano Diretor de Logística Sustentável, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (art. 12, VII da Lei nº 14.133/2021; art. 7º da IN SEGES/ME nº 58/2022 e da IN SEGES/ME nº 81/2022). Contudo, conforme disposto no parágrafo único do art. 1º do Decreto nº 10.947/2022 (que regula o inciso VII do art. 12 referido), o disciplinamento é dispensável para os Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, sem prejuízo da observância do princípio do planejamento de que trata o art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

68. Por último, órgão deve promover a análise dos riscos que possam comprometer a boa execução contratual (art. 18, X da Lei nº 14.133/2021).

69. Uma boa prática, ainda, a ser adotada pelo órgão, embora não seja obrigatória na espécie de contratação direta analisada nestes autos, é a observância do **Catálogo Eletrônico de Padronização** (instituído pela Portaria SEGES/ME nº 938/2022). Com efeito, quando o referido Catálogo contemplar alimentos adquiridos no âmbito do PAA, é aconselhável que as respectivas especificações técnicas sejam, preferencialmente, as mesmas consideradas no objeto da contratação (art. 9º, I, "b" da IN SEGES/ME nº 81/2022), visando uma maior qualidade do produto e um menor risco de frustração do procedimento.

70. **Estimativa da despesa/Preços de aquisição** - Acrescente-se, ainda, a necessidade de o órgão observar a correta estimativa da despesa (**calculada na forma da regulamentação do PAA**). Nos termos do inciso I do art. 14, da Lei nº 14.628/2023, os preços devem ser compatíveis com os preços vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos conforme metodologia instituída pelo Grupo Gestor do PAA.

71. Nesse sentido, o art. 13 da Resolução GGPAА nº 21/2025, estipulou o seguinte:

CAPÍTULO IV

DA METODOLOGIA DE PREÇO

Art. 13. Para o cálculo do preço de aquisição de produtos dos fornecedores, à critério do órgão ou entidade contratante, **poderão ser utilizados:**

I - os preços disponibilizados pela Companhia Nacional de Abastecimento - Conab no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, quando houver compatibilidade com o produto, o período e a região pesquisada;

II - o preço médio pesquisado em, no mínimo, três mercados varejistas em âmbito local, incluídos todos os custos operacionais, taxas e tributos para entrega em local definido na Chamada Pública;

III - no caso da aquisição de produtos de consumo tradicional dos povos indígenas, quilombolas e Povos e Comunidades Tradicionais - PCTs, poderão ser utilizados os preços praticados pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

§ 1º Na impossibilidade de a pesquisa ser realizada em âmbito local, deverá ser realizada ou complementada em âmbito das regiões geográficas imediatas, intermediária e estadual, nesta ordem, conforme estabelece o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, na Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias - 2017.

§ 2º Na impossibilidade de pesquisa de preço para a compra de gêneros alimentícios orgânicos ou agroecológicos, os preços poderão ser acrescidos em até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais nos locais da pesquisa, conforme o § 1º do art. 4º da Lei nº 14.628, de 2023.

§ 3º Os preços calculados de acordo com o disposto neste artigo deverão ser utilizados também pela empresa contratada pela Administração Pública, devendo os preços serem registrados em Chamada Pública.

72. Neste ponto, vale destacar a novidade trazida pela novel resolução da GGPAA: **possibilidade de se utilizar preços disponibilizados pela Companhia Nacional de Abastecimento - Conab no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, quando houver compatibilidade com o produto, o período e a região pesquisada.**

73. Lembre-se que é de inteira responsabilidade da autoridade contratante a verificação quanto à plausibilidade dos valores apresentados, sendo oportuno alertar para o disposto no inciso V do art. 10 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) que estabelece constituir ato de improbidade, *permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado.*

74. **Dotação orçamentária** - O órgão também deverá declarar a existência de dotação orçamentária compatível com a despesa. A existência de disponibilidade orçamentária, com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa, é uma imposição legal (art. 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021).

75. **Demais exigências legais** - Por fim, o órgão deverá: observar os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (também na forma da disciplina do PAA, como já visto); justificar a escolha do contratado e do preço; bem como, deverá colacionar a autorização da autoridade competente. Acerca do ato de autorização, destaca-se que a Lei nº 14.133/2021 prevê um único ato, diferentemente da lei anterior, exige o reconhecimento e a ratificação.

76. Todas essas exigências constam do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, acima reproduzido, devendo ser observadas e atendidas.

II.3.6 - Das minutas padronizadas

77. Em relação às minutas dos instrumentos necessários à realização da Compra Institucional, a Resolução GGPAA nº 21/2025, prevê anexos a serem adotados, cumprindo destacar a existência de modelos de edital de Chamada Pública, de Termo de Referência e de Contrato.

78. A propósito, a Resolução GGPAA nº 21/2025 foi publicada no Diário Oficial da União em 1º de agosto de 2025, e pode ser consultada no endereço eletrônico https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/acesso-a-alimentos-e-agua/programa-de-aquisicao-de-alimentos/resolucoes/Resoluon21_de_29_de_julho_de_2025.pdf.

79. No que toca ao conteúdo das minutas, elaboradas pelo Grupo Gestor do Programa, **em relação as quais se recomenda fiel observância**, valendo-se, sempre que necessário, do auxílio das disposições previstas na Lei nº 14.628/2023, no Decreto nº 11.802/2023 e na Resolução GGPAA nº 21/2025, entende-se que são pertinentes ainda as recomendações abaixo indicadas:

No edital

- Ponderar sobre a inclusão de cláusula de reajuste, em razão do disposto no §7º do art. 25 da Lei nº 14.133/2021, cuja aplicação entende-se necessária em qualquer contratação, inclusive naquelas decorrentes de dispensa de licitação. O órgão poderá se valer da cláusula constante do modelo de contrato, decorrente das contratações diretas, disponível no seu sítio eletrônico da AGU;

- Embora a legislação não indique se o procedimento ocorrerá de forma eletrônica ou presencial, entende-se que, assim como ocorre no pregão, a forma eletrônica tem o condão de aumentar o número e a disputa de interessados. Por isso, recomenda-se que o órgão averigue a possibilidade de realizar também a chamada pública de forma eletrônica. Em caso negativo, recomenda-se que o órgão junte aos processos justificativa para a adoção da forma presencial.

- É vedada a inserção no edital de Chamada Pública cláusula de obrigatoriedade de filiação da organização fornecedora a entidades de representação nacionais ou estaduais.

No contrato

- A respeito do regramento específico, vale reiterar, conforme **art. 21 da Resolução GGPAA n. 21/2025**:

Art. 21. O contrato de fornecimento deverá conter cláusula com os seguintes dispositivos:

I - a ordem de compra deverá ser emitida em até 5 (cinco) dias após a publicação do resultado da Chamada Pública;

II - o calendário das aquisições e pagamentos;

III - a cláusula de sanção no caso de atraso no pagamento;

IV - a cláusula de sanção no caso de descumprimento unilateral do contrato.

- Na cláusula que trata da "rescisão", também se notou um equívoco no modelo padronizado pela Resolução, quanto à menção dos dispositivos legais, haja vista que, a despeito de se referir a nova lei de licitações e contratos, o instrumento elenca artigos da legislação revogada. Por isso, recomenda-se as seguintes correções: Onde consta art. 78 deverá passar a constar art. 137; e onde consta art. 80, deverá passar a constar art. 139. Além disso, para uma melhor adequação à nova lei, orienta-se para que o órgão substitua a palavra "rescindido" por "extinto". Mesma orientação deve ser observada para substituir: "rescisão" por "extinção".

- Quanto ao último parágrafo dessa cláusula que trata da extinção do contrato, face à inexistência de correspondente exato do artigo ali citado, na nova lei, sugere-se substituição pela seguinte redação:

“O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial. A inexecução total ou parcial do contrato, poderá dar ensejo à extinção do contrato na forma do art.138, I, da Lei nº 14.133, de 2021”.

80. Evidentemente, nada obstante a aprovação do presente parecer referencial, que relativiza a obrigatoriedade de envio para aprovação do processo, qualquer dúvida jurídica, inclusive em relação à confecção do edital e seus anexos, a partir dos modelos minutados, poderá ser provocada através de consulta específica a este órgão de consultoria.

II.3.7 - Designação dos agentes públicos

81. O art. 7º da Lei nº 14.133/2021, trata da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, estabelecendo em seus incisos os requisitos a serem observados. O § 1º do referido artigo, enuncia que a autoridade deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação. O art. 9º da Lei nº 14.133/2021, também apresenta algumas limitações a serem observadas no caso concreto.

82. O Decreto nº 11.246/2022, por sua vez, trata das regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, bem como sobre o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, as quais devem ser observadas. O artigo 12 do referido decreto trata de forma mais aprofundada sobre o princípio da segregação de funções, que já estava previsto no artigo 5º e 7º, §1º, da Lei nº 14.133/2021, sendo certo que o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e externa da licitação.

83. Por fim, convém observar que o artigo 29 do Decreto nº 11.246/2022 faz alusão à possibilidade de edição de normas internas a serem observadas pelos agentes públicos que atuam em licitações e contratos, as quais, acaso existentes, impõem à Administração o cuidado para que sejam observadas na tramitação processual.

84. Nesse sentido, cumpra ao órgão designar os agentes de contratação, observando o disposto na legislação acima referida.

II.3.8 - Publicidade do edital e do termo de contrato

85. Nos termos do art. 15 da Resolução GGPAA nº 21/2025, o edital de Chamada Pública deve ser publicado nas redes institucionais do órgão, em local público de ampla circulação, em jornais e rádios locais e deve também ser divulgado para organizações locais da agricultura familiar e para entidades de assistência técnica e extensão rural do município ou do estado. Esses editais devem permanecer abertos para recebimento das propostas de venda por um período mínimo de 30 (trinta) dias.

86. Ademais, os órgãos compradores devem enviar os editais das chamadas públicas aos endereço eletrônico compras.af@mda.gov.br, pelo menos 30 (trinta) dias antes do prazo de abertura das propostas, para sua divulgação no sítio

eletrônico oficial do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e da Conab.

87. Registre-se que, após a seleção dos fornecedores e assinatura do contrato de fornecimento, os órgãos e entidades deverão enviar para o MDA (endereço eletrônico compras.af@mda.gov.br) os respectivos resultados detalhados, contendo os valores, volumes e fornecedores contratados em até 30 (trinta) dias, da data da assinatura. O MDA dará publicidade aos editais de chamadas públicas enviados pelos órgãos compradores no seu sítio eletrônico oficial.

88. Quanto ao contrato, decorrente da contratação direta, de acordo com o inciso II art. 94 da Lei nº 14.133/2021, deverá ser divulgado no PNCP no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir de sua assinatura.

89. Ressalte-se, por oportuno, que de acordo com a Orientação Normativa da AGU nº 85/2024: *Nas contratações diretas, a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma dos artigos 94, inc. II, e 174 da Lei nº 14.133, de 2021, supre a exigência de publicidade prevista no artigo 72, p. único, do mesmo diploma.*

90. O órgão deve estar atento para o atendimento dessas regras, em momento oportuno.

III - CONSIDERAÇÕES FINAIS

III.1 - Dever de observância às prescrições da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD

91. A Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

92. As contratações públicas não devem ficar à margem da temática da proteção de dados, alçada à categoria de direito fundamental pela EC nº 115, de 2022. Frente a tal constatação, a Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos - CNMLC/DECOR/CGU, emitiu o PARECER n. 00004/2022/CNMLC/CGU/AGU, aprovado pelo DESPACHO n. 00397/2022/GAB/CGU/AGU.

93. Nessa esteira, recomenda-se ao órgão assessorado que não inclua nos instrumentos de contratação números de documentos pessoais, limitando-se a informar, no preâmbulo do ajuste, o nome do contratado.

III.2 - Atestado de adequação do processo ao Parecer Referencial.

94. O órgão assessorado deverá informar em seus processos que esta manifestação jurídica referencial foi adotada no caso. Recomenda-se a juntada da seguinte declaração aos autos, com o adequado preenchimento das lacunas (espaços em branco):

ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL

Processo: _____

Objeto: *Compra Institucional no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, realizada por meio do Procedimento denominado Chamada Pública, para a aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, mediante contratação direta, dispensada a licitação, desde que atendidos os requisitos legais.*

*Atesto que o presente processo, referindo-se ao objeto acima descrito, adequa-se à manifestação jurídica referencial correspondente ao **PARECER REFERENCIAL n. 00008/2025/CONAQ/SCGP/CGU/AGU**, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto, e a instrução dos autos está regular, de acordo com o que está consignado na lista de verificação juntada aos autos. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado a cargo da Consultoria Nacional da União de Aquisições (CONAQ/SCGP), conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.*

_____, ____ de _____ de

Identificação (nome e matrícula) e assinatura

IV - CONCLUSÃO

95. Ante o exposto, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Consultoria Nacional, uma vez observadas todas as recomendações deste parecer referencial, inexistindo qualquer dúvida jurídica que justifique o envio de consulta específica e **desde que o órgão assessorado ateste que o assunto do processo é o tratado na presente manifestação jurídica referencial, é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo, sem submeter os autos à Consultoria Nacional da União de Aquisições**, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

96. Reitera-se que a utilização deste parecer referencial será possível sempre que a contratação se enquadrar em suas orientações. Novas hipóteses concretas, que apresentem questões não abrangidas por este parecer deverão ser objeto de consulta específica.

97. Em atenção ao art. 6º, da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31 de março de 2022, confere-se o **prazo de 12 (doze) meses** a presente Manifestação Jurídica Referencial - MJ, a contar de sua assinatura.

98. Eventuais dúvidas específicas do caso concreto ou decorrentes desta manifestação podem ser encaminhadas à AGU para apreciação jurídica (Art. 7º, §2º da Portaria Normativa CGU/AGU nº 05, de 31/03/2022).

99. Nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/99, os atos administrativos devem ser motivados, com indicação dos fatos e fundamentos jurídicos, especialmente quando não são acatados os entendimentos de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais.

100. O presente parecer não tem caráter obrigatório. Todavia, ao não acatar as recomendações da AGU, o gestor age por sua conta e risco, sob sua exclusiva e integral responsabilidade. Neste sentido, tem-se jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos nº 826/2011 e nº 521/2013 - Plenário; nº 1.449/2007 e nº 1.333/2011 - 1ª Câmara; nº 4.984/2011 - 2ª Câmara).

101. Ao Protocolo da SCGP para:

a) encaminhamento ao **Departamento de Gestão Administrativa** da Consultoria-Geral da União para avaliação e comunicações pertinentes, notadamente conferindo-se ciência às Consultorias Jurídicas junto aos Ministérios e nos Estado;

b) ciência ao **Sr. Subconsultor-Geral da União de Gestão Pública**;

c) ciência aos Membros em exercício na **CONAQ**.

Brasília, 18 de setembro de 2025.

RAFAEL SCHAEFER COMPARIN
Advogado da União
Consultor Nacional da União de Aquisições

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000098202580 e da chave de acesso aae1b2d9



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2923079490 e chave de acesso aae1b2d9 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 18-09-2025 11:25. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
COORDENAÇÃO-GERAL JURÍDICA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 5º ANDAR - SALA 579 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

PARECER Nº 01144/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU

NUP: 19973.013948/2025-12

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS SECRETARIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO

ASSUNTOS: EXECUÇÃO CONTRATUAL

EMENTA: Minuta de edital de chamamento público. Aquisição de gêneros alimentícios, na modalidade compra institucional. Produtos de agricultores familiares e de suas organizações, em conformidade com a Lei nº 14.628, de 2023, e suas regulamentações, para as aquisições no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos. NOTA JURÍDICA Nº. 00437/2025/NIP/SCGP/CGU/AGU. Aplicação, ao caso concreto, do Parecer Referencial nº 08/2025/CONAQ/SCGP/CGU/AGU. Desnecessidade de análise jurídica individualizada.

- Lei de Acesso a Informação: manifestação jurídica ostensiva, sem restrição de acesso.

1. ASSUNTO

1. Trata-se de minuta de edital de chamamento público, visando à aquisição de gêneros alimentícios, na modalidade compra institucional, de produtos de agricultores familiares e de suas organizações, em conformidade com a Lei nº 14.628, de 2023, e suas regulamentações, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos.

2. O assunto foi submetido à Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública, que exarou a NOTA JURÍDICA Nº. 00437/2025/NIP/SCGP/CGU/AGU, nestes termos:

5. Para o caso concreto, tem-se aplicáveis os termos do PARECER REFERENCIAL n. 00008/2025/DIAQ/SCGP/CGU/AGU (NUP 00688.000098/2025-80, em anexo a essa manifestação), que contém todas as recomendações jurídicas necessárias à contratações direta, mediante dispensa de licitação, para aquisição de gêneros alimentícios ou sementes ou de demais materiais propagativos, produzidos por agricultores familiares e demais beneficiários fornecedores enquadrados na Lei nº 11.326/2006, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, instituído pela Lei nº 14.628/2023, na modalidade de execução Compra Institucional, precedida de Chamada Pública.

6. Dessa forma, sugere-se o retorno destes autos à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para ciência e verificação dos requisitos e documentos necessários à formalização da contratação no presente caso concreto, nos termos da orientação já exarada por esta Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública, com fulcro na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014.

[...]

8. Somente quando persistir qualquer dúvida de natureza jurídica, o processo administrativo deverá ser submetido a esta Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos jurídicos específicos, explicitando os motivos da não adequação à manifestação referencial.

3. Com isso em mente, a área técnica elaborou a Nota Técnica SEI nº 49872/2025/MGI, em que consigna o seguinte:

3. Inicialmente, cumpre esclarecer que o Parecer Referencial nº 08/2025/CONAQ/SCGP/CGU/AGU (SEI [55074106](#)) trata de contratações diretas (dispensa de licitação) realizadas por órgãos executores individuais do PAA, na forma tradicional de Chamada Pública presencial ou eletrônica, conforme Resolução GGPA nº 21/2025.

4. Diante disso, esclarecemos que a chamada pública em comento não se trata de uma contratação direta convencional, mas de um procedimento centralizado sob gestão da Central de Compras/SEGES/MGI, operacionalizado via plataforma Contrata+Brasil, regulamentada pela IN SEGES/MGI nº 52/2025, o que modifica substancialmente o rito procedimental e a competência institucional.

5. Dessa forma, entende-se, de maneira preliminar, que o referido Parecer Referencial não se aplica integralmente ao caso em análise, em razão das particularidades do procedimento, as quais suscitaram dúvidas de natureza jurídica que motivaram a elaboração da presente nota técnica e a realização de nova análise jurídica, conforme evidenciado a seguir.

[...]

9. Considerando a competência deliberativa do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, GGPA, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, conforme art. 3º da Lei nº 14.628/2023 e art. 25 do Decreto nº 11.802/2023, encontra-se em análise, no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Processo 71000.079995/2023-84), proposta de resolução que permitirá a execução das chamadas públicas, na modalidade compra institucional, por meio da plataforma Contrata+Brasil.

10. A Resolução GGPA, a ser publicada, trará a competência para realização de parte da instrução processual do Procedimento de Chamada Pública na modalidade compra institucional, pela Central de Compras, nos seguintes termos:

[...]

11. A Instrução Normativa SEGES/MGI nº 52/2025, que constitui um dos fundamentos normativos do presente processo, tem suas alterações atualmente em tramitação no processo SEI nº 19973.001455/2025-30. Cumpre informar que os referidos ajustes já foram integralmente incorporados aos artefatos que compõem os autos.

12. A mencionada proposta de emenda tem por objetivo viabilizar, por meio de credenciamento, procedimentos auxiliares e chamadas públicas, a oferta de bens e serviços comuns na plataforma Contrata+ Brasil. Dentre as principais modificações destacam-se: inserção de previsões específicas para a realização de chamadas públicas na plataforma; revisão das competências atribuídas ao órgão administrador; maior especificidade na definição do tratamento favorecido; regulamentação sobre os artefatos de planejamento necessários; disposições relativas à formalização de contratos; estabelecimento de normas para a inativação temporária de participantes, entre outras providências.

13. Visando propiciar à CONJUR tempo hábil para a análise deste processo, e considerando que a publicação do edital deverá ocorrer até o dia 11 de novembro do corrente ano, a equipe de planejamento da contratação optou por remeter o presente processo antes da publicação das alterações na Instrução Normativa supramencionada.

14. Considerando, ainda, que o presente procedimento de Chamada Pública PAA-CI nº 01/2025 adota a execução centralizada pela Central de Compras/SEGES-MGI, com operacionalização exclusiva via Plataforma Contrata+Brasil, instituída pela Instrução Normativa SEGES/MGI nº 52/2025, e tendo em vista que o Parecer Referencial nº 08/2025/CONAQ/SCGP/CGU/AGU (SEI 55074106) foi emitido com base em contratações descentralizadas e tradicionais (fora da plataforma digital), solicita-se manifestação jurídica quanto à aplicabilidade do referido parecer ao presente caso concreto. Em especial, suscitam-se as seguintes dúvidas jurídicas específicas:

a) Quanto ao escopo normativo:

O parecer referencial tem por fundamento a Lei nº 14.628/2023, o Decreto nº 11.802/2023 e a Resolução GGPA nº 21/2025, não abrangendo a IN SEGES/MGI nº 52/2025 nem o Decreto nº 12.102/2024, que regulam a execução digital e a centralização de atos via Contrata+Brasil. Diante dessa inovação procedimental, questiona-se se o parecer mantém aplicabilidade integral, parcial ou subsidiária.

b) Quanto à competência e responsabilidade:

No modelo Contrata+Brasil, a Central/SEGES-MGI atua como órgão administrador (art. 4º, III, da IN nº 52/2025), e os órgãos compradores assumem as fases de demanda, pesquisa de preços, seleção e execução contratual. Tal divisão inédita de competências afasta o pressuposto de unicidade de executor adotado no parecer referencial. Questiona-se, assim, se essa estrutura compartilhada requer nova análise jurídica específica.

4. Eis o relato.

2. ANÁLISE

5. Em síntese, a área técnica questiona se é aplicável ao caso o Parecer Referencial nº 08/2025/CONAQ/SCGP/CGU/AGU, tendo em vista que as aquisições em tela serão feitas por meio da plataforma Contrata+Brasil, criada pela Instrução Normativa SEGES/MGI nº 52, de 10 de fevereiro de 2025.

6. Na NOTA JURÍDICA Nº. 00437/2025/NIP/SCGP/CGU/AGU, a Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública não afastou a aplicação do Parecer Referencial nº 08/2025/CONAQ/SCGP/CGU/AGU ao caso em questão. Observe-se:

5. Para o caso concreto, tem-se aplicáveis os termos do PARECER REFERENCIAL n. 00008/2025/DIAQ/SCGP/CGU/AGU (NUP 00688.000098/2025-80, em anexo a essa manifestação), que contém todas as recomendações jurídicas necessárias à contratações direta, mediante dispensa de licitação, para aquisição de gêneros alimentícios ou sementes ou de demais materiais propagativos, produzidos por agricultores familiares e demais beneficiários fornecedores enquadrados na Lei nº 11.326/2006, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, instituído pela Lei nº 14.628/2023, na modalidade de execução Compra Institucional, precedida de Chamada Pública.

7. Esta Consultoria Jurídica também entende que a aquisição por meio da plataforma Contrata + Brasil, nos termos da Instrução Normativa SEGES/MGI nº 52, de 2025, não prejudica a análise jurídica empreendida no Parecer Referencial nº 08/2025/CONAQ/SCGP/CGU/AGU.

8. Saliente-se que a Instrução Normativa SEGES/MGI nº 52, de 2025, encontra fundamento jurídico na própria Lei nº 14.133, de 2021, e, em verdade, contempla dispositivos essencialmente procedimentais e de funcionamento da plataforma, com vistas a modernizar a relação do poder público com a sociedade e a trazer mais eficiência no planejamento e na execução de compras públicas, com simplificação dos procedimentos.

9. Dessa maneira, o fato de a presente Chamada Pública PAA-CI nº 01/2025 adotar a execução centralizada pela Central de Compras/SEGES-MGI (em vez de contratações descentralizadas e tradicionais, fora da plataforma digital) não parece circunstância juridicamente relevante, para os fins de afastar o exame consolidado no Parecer Referencial nº 08/2025/CONAQ/SCGP/CGU/AGU. Dito de outra forma: a execução centralizada é um arranjo administrativo que tem amparo normativo na Instrução Normativa SEGES/MGI nº 52, de 2025, e que não prejudica, sob a perspectiva jurídica, as orientações traçadas no aludido parecer referencial.

3. CONCLUSÃO

10. Ante o exposto, as perguntas formuladas pela área técnica merecem estas respostas:

a) Quanto ao escopo normativo:

O parecer referencial tem por fundamento a Lei nº 14.628/2023, o Decreto nº 11.802/2023 e a Resolução GGPAA nº 21/2025, não abrangendo a IN SEGES/MGI nº 52/2025 nem o Decreto nº 12.102/2024, que regulam a execução digital e a centralização de atos via Contrata+Brasil. Diante dessa inovação procedimental, questiona-se se o parecer mantém aplicabilidade integral, parcial ou subsidiária.

Na NOTA JURÍDICA Nº. 00437/2025/NIP/SCGP/CGU/AGU, a Subconsultoria-Geral da União de Gestão Pública entendeu que o Parecer Referencial nº 08/2025/CONAQ/SCGP/CGU/AGU se aplica ao caso concreto. Esta Consultoria Jurídica também compartilha de tal posicionamento, de modo que a Instrução Normativa SEGES/MGI nº 52, de 2025, não prejudica o exame jurídico assentado no aludido parecer referencial.

b) Quanto à competência e responsabilidade:

No modelo Contrata+Brasil, a Central/SEGES-MGI atua como órgão administrador (art. 4º, III, da IN nº 52/2025), e os órgãos compradores assumem as fases de demanda, pesquisa de preços, seleção e execução contratual. Tal divisão inédita de competências afasta o pressuposto de unicidade de executor adotado no parecer referencial. Questiona-se, assim, se essa estrutura compartilhada requer nova análise jurídica específica.

Não há necessidade de nova análise jurídica específica apenas por conta da estrutura compartilhada.

À consideração superior.

Brasília, na data da assinatura.

LEONARDO DE OLIVEIRA GONÇALVES

Coordenador-Geral

Coordenação-Geral Jurídica de Licitações e Contratos



Qual sua percepção sobre
esta manifestação?
Responda de forma
anônima, em menos de 30
segundos!

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19973013948202512 e da chave de acesso 1d7ba8bc



Documento assinado eletronicamente por LEONARDO DE OLIVEIRA GONCALVES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2996147565 e chave de acesso 1d7ba8bc no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LEONARDO DE OLIVEIRA GONCALVES, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-11-2025 15:09. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS
GABINETE DA CONSULTORIA JURÍDICA

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS - BLOCO: K - 5º ANDAR - SALA 579 - CEP: 70040-906 - BRASÍLIA - DF

DESPACHO Nº 04658/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU

NUP: 19973.013948/2025-12

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS SECRETARIA DE GESTÃO E INOVAÇÃO

ASSUNTOS: EXECUÇÃO CONTRATUAL

1. Manifesto ciência e concordância com o PARECER Nº 01144/2025/CONJUR-MGI/CGU/AGU.
2. Encaminhe-se à SEGES/MGI para fins de ciência e providências.

Brasília, 03 de novembro de 2025.

Karoline Busatto
Advogada da União
Consultora Jurídica junto ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 19973013948202512 e da chave de acesso 1d7ba8bc



Documento assinado eletronicamente por KAROLINE BUSATTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2996247752 e chave de acesso 1d7ba8bc no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KAROLINE BUSATTO, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-11-2025 15:14. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.