



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPÍRITO SANTO DO TURVO**  
ESTADO DE SÃO PAULO

**PARECER JURÍDICO**

**Processo Administrativo nº 433/2026 — Protocolo nº 2.332/2026 - Chamada Pública nº 01/2026 — Agricultura Familiar (PNAE)**

Trata-se de recurso administrativo interposto pela APROVALE — Associação dos Produtores Agrícolas e Orgânicos do Vale do Paranapanema, CNPJ nº 06.061.083/0001-05, protocolizado sob o nº 2.332/2026 em 07/04/2026, em face da Ata de Sessão Pública de Recebimento, Habilitação e Julgamento de Projetos de Venda da Chamada Pública nº 01/2026 (Processo Administrativo nº 433/2026), cujo objeto é a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar — PNAE, conduzida na modalidade de **Credenciamento/Chamada Pública**.

A recorrente sustenta que deveria ter sido classificada no Grupo 2 (Região Geográfica Imediata), e não no Grupo 3 (Região Intermediária), argumentando que Ribeirão do Sul/SP e Espírito Santo do Turvo/SP integram a mesma Região Geográfica Imediata de Ourinhos segundo a classificação IBGE (2017). Aduz, ainda, que André Luiz Gois e Ademir de Gois, de Cerqueira César/SP, deveriam estar no Grupo 4 (Estado).

Como consequência, pretende a adjudicação integral do Item 27 (Banana Nanica — 20.000 kg).

A ata foi publicada no Diário Oficial do Município em 02/04/2026 (sexta-feira, Edição nº 1.159, Ano 7). O prazo recursal de 3 dias úteis (item 6.1.1 do edital), com termo inicial em 06/04/2026, encerrar-se-ia em 08/04/2026. O recurso foi protocolado em 07/04/2026, sendo tempestivo. A recorrente é legítima e o recurso está fundamentado. Conheço do recurso.

**DO MÉRITO**

**Da natureza jurídica do certame: Credenciamento paralelo e não excludente**

Registre-se, de plano, que a Chamada Pública nº 01/2026 foi concebida e publicada sob a modalidade de Credenciamento/Chamada Pública, conforme expressa previsão no preâmbulo do edital e no campo "Objeto" da ata.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPÍRITO SANTO DO TURVO**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Essa configuração encontra fundamento no art. 14, *caput* e § 1º, da Lei nº 11.947/2009, com a redação conferida pela Lei nº 15.226/2025, que determina a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar mediante chamada pública — procedimento que, por sua natureza, enquadra-se na hipótese de credenciamento paralelo e não excludente prevista no art. 79, I, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 3º, I, do Decreto Federal nº 11.878/2024.

A característica essencial do credenciamento paralelo e não excludente, reside no fato de que a inviabilidade de competição decorre não da unicidade do fornecedor, mas da conveniência de se contratar todos os interessados que preencham os requisitos.

Não há exclusão de fornecedores aptos. A Administração busca justamente a pluralidade de contratados para melhor atender ao interesse público.

Nessa esteira, o art. 79, parágrafo único, II, da Lei nº 14.133/2021 e o art. 7º, V, c/c o artigo 9º do Decreto nº 11.878/2024 estabelecem que, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda, com igualdade de oportunidade entre os interessados. É precisamente nesse contexto que se insere a fixação de grupos geográficos e prioridades no edital: trata-se de critérios objetivos de distribuição da demanda entre os credenciados, e não de critérios eliminatórios típicos da licitação competitiva.

Ademais, o artigo 12 é muito claro ao estabelecer que a inscrição do interessado para o credenciamento mediante apresentação de requerimento de participação **implicará a aceitação integral e irrestrita das condições estabelecidas no edital.**

A consequência prática dessa premissa é relevante: no credenciamento, a lógica não é de exclusão, mas de **distribuição**.

A divisão consensual da demanda entre fornecedores de diferentes categorias não apenas é lícita como é incentivada pelo próprio sistema, porquanto atende aos objetivos do PNAE de fomento à agricultura familiar em sua maior amplitude possível, garantindo renda a múltiplos agricultores familiares e não apenas ao detentor da melhor classificação hierárquica.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPÍRITO SANTO DO TURVO**  
ESTADO DE SÃO PAULO

**Da vinculação ao instrumento convocatório e da preclusão**

O edital da Chamada Pública nº 01/2026 estabeleceu, em seus itens 7.1.5 e 7.1.6, critérios objetivos e expressos para a definição dos grupos geográficos, conceituando as Regiões Geográficas Imediatas como o agrupamento de municípios "num raio de até 40 quilômetros" e as Regiões Geográficas Intermediárias como aquelas situadas "num raio superior a 40 quilômetros e até 100 quilômetros de distância de Espírito Santo do Turvo".

Tais critérios foram redigidos de forma clara e inequívoca, integrando o corpo do edital publicado e disponibilizado a todos os interessados.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, consagrado no art. 5º, III, da Lei nº 14.133/2021, no art. 12 do Decreto nº 11.878/2024, estabelece que tanto a Administração quanto os participantes ficam adstritos às condições previstas no edital.

Esse princípio é uma garantia bilateral: protege o participante contra alterações arbitrárias da Administração, mas também impede que o participante, após aceitar as regras do certame, venha a questioná-las apenas quando o resultado lhe é desfavorável.

Nesse sentido, o art. 164 e seu parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 dispõe que qualquer pessoa poderá impugnar o edital de licitação (ou de credenciamento, por analogia) até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura.

A recorrente, que recebeu o edital, analisou suas condições e apresentou projeto de venda com base nos critérios ali fixados, não exerceu a faculdade de impugnação no momento oportuno. Operou-se, portanto, a **preclusão lógica e temporal** do direito de questionar os critérios de classificação geográfica do edital.

Esse entendimento é consolidado na jurisprudência, que reiteradamente afirma que a não impugnação do edital no momento oportuno gera a presunção de aceitação de suas cláusulas, impedindo a impugnação tardia como fundamento de recurso contra o resultado do certame.

A recorrente participou do certame, apresentou projeto de venda e foi habilitada, tudo com base nos critérios editalícios que ora impugna. Aceitar a reclassificação pretendida equivaleria a admitir que o participante pode selecionar as



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPÍRITO SANTO DO TURVO**  
ESTADO DE SÃO PAULO

regras do edital que lhe favorecem e desconsiderar as demais — o que afronta a boa-fé objetiva e a segurança jurídica do procedimento.

**Dos princípios aplicáveis: legalidade, eficiência e razoabilidade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021)**

O art. 5º da Lei nº 14.133/2021 enuncia, entre os princípios aplicáveis às contratações públicas, a legalidade, a eficiência, o interesse público, a razoabilidade, a proporcionalidade, a segurança jurídica e a competitividade. Todos eles convergem para a manutenção do resultado do certame nos termos da ata publicada.

Sob o prisma da eficiência (art. 37, *caput*, CF e art. 5º, IV, da Lei nº 14.133/2021), a distribuição da demanda entre múltiplos fornecedores atende com maior adequação ao objetivo do PNAE.

O programa visa, conforme o art. 2º da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, não apenas a aquisição de alimentos, mas o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do desenvolvimento local.

A concentração de toda a demanda de um item em um único fornecedor, ainda que formalmente prioritário, contraria a lógica distributiva do programa, que busca alcançar o maior número possível de agricultores familiares e suas organizações.

A própria Lei nº 11.947/2009, art. 14, *caput*, com a redação dada pela Lei nº 15.226/2025, ao determinar a priorização de assentamentos, comunidades tradicionais e grupos de mulheres, não impõe exclusividade, mas sim preferência dentro de um sistema distributivo.

A finalidade da norma é ampliar o acesso de agricultores familiares ao mercado institucional, e não criar monopólios de fornecimento em favor de categorias específicas.

Pelo princípio da razoabilidade e proporcionalidade, a anulação parcial do julgamento e o rejuízo de itens com base em critério diverso do editalício, em prejuízo de fornecedores individuais que atuaram de boa-fé e com base nas regras publicadas, configura medida desproporcional, que gera insegurança jurídica e pode comprometer o abastecimento da merenda escolar.

O princípio da segurança jurídica (art. 5º, VI, da Lei nº 14.133/2021 e art. 30 da LINDB) protege a confiança legítima dos participantes que se pautaram pelas regras do edital. A alteração *a posteriori* do critério de classificação geográfica, após a sessão



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPÍRITO SANTO DO TURVO**  
ESTADO DE SÃO PAULO

pública, a habilitação, o julgamento e a publicação da ata, representa violação à estabilidade das relações jurídicas firmadas no curso do procedimento.

**Da referência expressa à classificação IBGE na Resolução FNDE nº 06/2020: restrição ao âmbito da pesquisa de preços (art. 31, § 2º) e inaplicabilidade direta ao critério de seleção dos projetos de venda**

Merece destaque, por constituir argumento central para o deslinde da controvérsia, a análise topográfica e teleológica das referências à classificação do IBGE (2017) na Resolução CD/FNDE nº 06/2020.

A recorrente parte da premissa de que a Resolução impõe, de forma cogente e exclusiva, a adoção da Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias (IBGE, 2017) como critério de classificação geográfica dos fornecedores no julgamento dos projetos de venda. Essa premissa, todavia, não resiste a uma análise sistemática do texto normativo.

A única remissão expressa e direta à classificação do IBGE na Resolução CD/FNDE nº 06/2020, com indicação textual do instrumento técnico a ser consultado, encontra-se no art. 31, § 2º, que dispõe:

*"§ 2º Na impossibilidade de a pesquisa ser realizada em âmbito local, esta deve ser realizada ou complementada em âmbito das regiões geográficas imediatas, intermediárias, estadual ou nacional, nessa ordem, **conforme estabelece o IBGE 2017** (Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias)."*

Esse dispositivo versa, inequivocamente, sobre a pesquisa de preços que antecede a chamada pública — etapa em que a Entidade Executora deve determinar o valor de aquisição dos gêneros alimentícios com base em cotações de mercado (art. 31, *caput*). É nesse contexto — e apenas nele — que a Resolução impõe, com remissão expressa, a observância da classificação IBGE como referência obrigatória para a delimitação geográfica das pesquisas de preço.

Já o art. 35 da mesma Resolução, que trata dos critérios de seleção dos projetos de venda, embora utilize a terminologia "Regiões Geográficas Imediatas" e "Regiões Geográficas Intermediárias" na descrição dos grupos de projetos (§ 1º, incisos I a V), não contém remissão expressa à classificação IBGE de 2017, nem indica que a



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPÍRITO SANTO DO TURVO**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Divisão Regional do IBGE constitui o único instrumento admissível para a identificação dessas regiões no contexto da seleção dos fornecedores.

A ausência dessa remissão expressa não é acidental: o legislador regulamentar, quando pretendeu vincular o intérprete à classificação IBGE, o fez de forma explícita (art. 31, § 2º). Onde não o fez, abriu margem para que a Entidade Executora operacionalizasse os conceitos segundo critérios objetivos compatíveis com a realidade local.

Essa distinção hermenêutica é reforçada pelo princípio *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit* (onde a lei quis, expressou; onde não quis, silenciou).

Se a Resolução quisesse que a classificação IBGE fosse o critério exclusivo e mandatório também para a seleção dos projetos de venda, teria feito a mesma remissão expressa que fez no art. 31, § 2º.

Ao não fazê-lo, permitiu que as Entidades Executoras adotassem parâmetros objetivos alternativos — como a distância quilométrica — para operacionalizar os conceitos de "região imediata" e "região intermediária" no âmbito da classificação dos fornecedores.

Ademais, a Nota Técnica nº 1897361/2020/DIDAF/COSAN/CGPAE/DIRAE do FNDE, embora recomende a consulta à base de dados do IBGE, possui natureza meramente orientativa e não integra o corpo normativo vinculante da Resolução. Notas técnicas, cartilhas e cadernos de orientação do FNDE não possuem força cogente para impor critérios não previstos expressamente na Resolução, servindo apenas como subsídio interpretativo complementar.

E, nesta mesma Nota Técnica, a conclusão dada nos itens 6.2 e 6.3, é bem clara sobre o assunto:



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPÍRITO SANTO DO TURVO**  
ESTADO DE SÃO PAULO

6.2. Além disso, a inclusão dos alimentos produzidos em âmbito local nos cardápios das escolas reforça o caráter agregador das tradições alimentares e cultura locais, promovendo reflexões acerca de formas alternativas e mais saudáveis de produção e consumo dos alimentos e da importância da agricultura familiar local para o desenvolvimento econômico e social associado à proteção ambiental.

6.3. Sendo assim, a mudança para um novo modelo de prioridades na aquisição da agricultura familiar para alimentação escolar na Resolução CD/FNDE nº 06/2020 prioriza as compras dos agricultores familiares mais próximos das regiões imediatas de cada município de publicação de origem da chamada pública e tem como objetivo atender ao disposto no Art. 14 da Lei nº 11.947/2009, o qual é orientado para o fortalecimento da agricultura familiar local, aquisição de alimentos mais frescos, melhoria na geração de renda das famílias e economia local/regional, redução do êxodo rural, além de também facilitar a logística de entrega dos produtos.

A exigência de observância da classificação IBGE na Resolução CD/FNDE nº 06/2020 está circunscrita ao procedimento de pesquisa de preços (art. 31, § 2º). No âmbito da seleção dos projetos de venda (art. 35), a Resolução utiliza os conceitos de "Região Geográfica Imediata" e "Intermediária" sem vinculá-los exclusivamente à classificação IBGE, abrindo margem legítima para que a Entidade Executora operacionalize tais conceitos mediante critérios objetivos fixados no edital, como as faixas de distância quilométrica adotadas nos itens 7.1.5 e 7.1.6 do instrumento convocatório da Chamada Pública nº 01/2026 e da Nota Técnica Nº 1897361/2020/DIDAF/COSAN/CGPAE/DIRAE.

**Da compatibilidade dos critérios editalícios com o arcabouço normativo do PNAE**

À luz do exposto na seção precedente, os itens 7.1.3, 7.1.5 e 7.1.6 do edital não se encontram em contradição com a Resolução CD/FNDE nº 06/2020. O item 7.1.3 prevê a mesma estrutura hierárquica de 5 grupos (local, região imediata, região intermediária, estado e país), em plena consonância com o art. 35, § 1º, da Resolução. Os itens 7.1.5 e 7.1.6, por sua vez, adotaram parâmetros de distância como critério objetivo de operacionalização da classificação geográfica — uma concretização legítima do conceito normativo adaptada à realidade regional do município, nos termos da competência que assiste à Entidade Executora na condução da chamada pública.

Nesse particular, o art. 7º, V, do Decreto nº 11.878/2024 confere à Administração a prerrogativa de estabelecer no edital os critérios objetivos de distribuição da demanda. A fixação de faixas quilométricas como parâmetro geográfico, longe de constituir ilegalidade, representa o exercício legítimo dessa competência, conferindo previsibilidade e objetividade à classificação dos proponentes, em especial



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPÍRITO SANTO DO TURVO**  
ESTADO DE SÃO PAULO

diante das eventuais divergências interpretativas que as classificações do IBGE possam suscitar no caso concreto.

O próprio Caderno de Compras da Agricultura Familiar para o PNAE (FNDE, 2022, p. 47-50) reconhece que a definição de "local" e das regiões geográficas admite variações conforme a modalidade de gestão da Entidade Executora (centralizada, descentralizada ou mista), indicando que há margem de adequação na operacionalização dos critérios geográficos, desde que observada a estrutura hierárquica dos 5 grupos — o que foi integralmente respeitado pelo edital.

**Da divisão consensual do Item 27 (Banana Nanica) e sua conformidade com o credenciamento**

Quanto ao pedido específico da recorrente relativo ao Item 27 (Banana Nanica — 20.000 kg), registre-se que a ata consignou a seguinte adjudicação: André Luiz Gois (6.837 kg), Ademir de Gois (6.837 kg), ambos por divisão consensual, e APROVALE (6.326 kg), todos classificados no Grupo 3, Prioridade IV.

A divisão foi realizada em conformidade com o edital, mais do que isso, a divisão consensual se harmoniza perfeitamente com a lógica do **credenciamento paralelo e não excludente**.

O credenciamento busca a máxima inclusão de fornecedores aptos, sendo a distribuição equitativa da demanda uma decorrência natural desse regime. No caso vertente, três fornecedores habilitados do mesmo grupo geográfico, com a mesma prioridade, consensualmente dividiram o fornecimento — resultado que maximiza a inclusão de agricultores familiares e atende ao espírito do PNAE.

A pretensão da recorrente de concentrar integralmente o Item 27 em seu favor, excluindo dois fornecedores individuais que atuaram de boa-fé e com base nas regras do edital, contraria frontalmente o princípio da distribuição equitativa que rege o credenciamento (art. 79, parágrafo único, II, da Lei nº 14.133/2021) e os objetivos distributivos do PNAE. A agricultura familiar se fortalece com a pulverização do acesso ao mercado institucional, e não com a concentração.

**Da ordem de prioridade dentro do Grupo 3 e do respeito à hierarquia entre categorias**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPÍRITO SANTO DO TURVO**  
ESTADO DE SÃO PAULO

A recorrente argumenta, subsidiariamente, que dentro de um mesmo grupo a prioridade não é determinada pela distância, mas pelas características do fornecedor. Nesse ponto, assiste-lhe razão quanto ao princípio abstrato: a Resolução FNDE nº 06/2020, art. 35, § 4º, III, estabelece que Grupos Formais têm prioridade sobre Grupos Informais, e estes sobre Fornecedores Individuais.

Todavia, tal circunstância foi devidamente observada no julgamento do Item 27.

A ata registra que a APROVALE (Grupo Formal) efetivamente recebeu alocação de 6.326 kg do item, ao passo que a divisão operou-se entre os dois fornecedores individuais (André e Ademir) para a parcela que a eles coube.

A APROVALE não foi excluída do fornecimento; ao contrário, participou da divisão e recebeu quantidade proporcional às necessidades do município.

Não houve preterição da Associação como Grupo Formal, mas sim uma distribuição entre todos os proponentes do mesmo grupo, dentro dos limites do item 7.3 do edital e da lógica inclusiva do credenciamento.

Ante o exposto, com fundamento no art. 79, I e parágrafo único, II, da Lei nº 14.133/2021, no Decreto Federal nº 11.878/2024 (arts. 3º, I, 12, I, e 13), nos princípios da vinculação ao instrumento convocatório, da segurança jurídica, da eficiência e da razoabilidade (art. 5º da Lei nº 14.133/2021), na Lei nº 11.947/2009, art. 14, no art. 31, § 2º e art. 35 da Resolução CD/FNDE nº 06/2020, no art. 30 da LINDB e no art. 164, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, **opina esta Procuradoria Jurídica Municipal pelo IMPROVIMENTO do recurso** interposto pela APROVALE — Associação dos Produtores Agrícolas e Orgânicos do Vale do Paranapanema, nos seguintes termos:

1. A remissão expressa à classificação do IBGE (2017) na Resolução CD/FNDE nº 06/2020 está circunscrita ao procedimento de pesquisa de preços (art. 31, § 2º), não sendo extensível, como comando vinculante exclusivo, ao critério de seleção dos projetos de venda (art. 35), que admite a operacionalização dos conceitos de Região Imediata e Intermediária por meio de critérios objetivos fixados no edital;



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPÍRITO SANTO DO TURVO

ESTADO DE SÃO PAULO

2. Os critérios de classificação geográfica fixados nos itens 7.1.5 e 7.1.6 do edital, baseados em faixas de distância quilométrica, constituem critérios objetivos de distribuição da demanda legitimamente estabelecidos pela Administração, em consonância com o art. 7º, V, do Decreto nº 11.878/2024, não tendo sido impugnados na fase própria (art. 164, § único, da Lei nº 14.133/2021), operando-se a preclusão temporal e lógica;

3. A classificação da APROVALE no Grupo 3 (Região Intermediária) e dos fornecedores André Luiz Gois e Ademir de Gois no Grupo 3, conforme distâncias apuradas, está em conformidade com os critérios editalícios vinculantes;

4. A divisão consensual do Item 27 (Banana Nanica) entre os três proponentes do Grupo 3 é válida e eficaz, estando em conformidade com o item 7.3 do edital e com a lógica distributiva do credenciamento paralelo e não excludente (art. 79, I, da Lei nº 14.133/2021);

5. A manutenção da ata de julgamento como publicada atende aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé e da proteção à confiança legítima dos demais proponentes que se pautaram pelas regras do edital;

6. Recomenda-se, contudo, que em futuras chamadas públicas a Administração adote como referência direta a classificação do IBGE (Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias, 2017), a fim de prevenir divergências interpretativas e assegurar plena conformidade com as orientações do FNDE, sem que tal recomendação implique reconhecimento de nulidade ou irregularidade do edital vigente.

É o parecer, salvo melhor juízo do Chefe do Poder Executivo local.

Espírito Santo do Turvo, 08 de abril de 2026.

**RICARDO VIRANDO**

**OAB/SP Nº 167.114**