

# **Licitações Para Aquisição De Alimentos Por Compra Direta (PAA): Estudo De Caso Em Organização Militar De Manaus**

Gabriel Soares De Alcântara, Tiego Cresnay De Lima Batalha,  
André Petzhold Dias, Juliano Milton Kruger

*(Estudante Do Curso De Ciências Contábeis / Universidade Do Estado Do Amazonas, Brasil)*

*(Estudante Do Curso De Ciências Contábeis / Universidade Do Estado Do Amazonas, Brasil)*

*(Professor Adjunto Da Escola Superior De Direito / Universidade Do Estado Do Amazonas, Brasil)*

*(Professor Adjunto Da Escola Superior De Ciências Sociais / Universidade Do Estado Do Amazonas, Brasil)*

---

## **Resumo:**

*Este estudo analisa a participação da agricultura familiar em processos de compra pública, tomando como referência o Edital nº 01/2022 (12ª RM, 2022) da guarnição de Manaus, destinado à aquisição de gêneros alimentícios para Organizações Militares. O objetivo principal foi examinar as exigências documentais, operacionais e produtivas do edital e identificar os principais desafios enfrentados pelas cooperativas e associações participantes, avaliando a efetividade da política pública de aquisição de alimentos da agricultura familiar. A pesquisa, classificada segundo Kruger (2023), caracteriza-se como descritiva, de natureza aplicada, com abordagem qualitativa e estratégias de pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. A população abrangeu processos de chamadas públicas no município de Manaus, e a amostra, não probabilística por adesão, concentrou-se nos fornecedores vinculados ao edital analisado. A coleta de dados baseou-se na análise documental das propostas e da fase de habilitação, com tratamento descritivo. Os resultados mostram fragilidades significativas como falhas documentais que resultaram em inabilitações; alto número de itens desertos e limitações produtivas que levaram ao fracionamento de itens; demonstrando dificuldades estruturais de organização administrativa, logística e de alinhamento com as demandas do edital. Apesar disso, verificou-se expressivo interesse das cooperativas em participar das chamadas públicas, indicando potencial de expansão mediante capacitação e fortalecimento institucional. Conclui-se que a efetividade das compras públicas depende de maior articulação entre legislação, gestão pública e capacidade produtiva dos agricultores familiares, sendo necessária a adoção de estratégias que promovam organização interna, planejamento produtivo e ampliação do apoio técnico para consolidar a inserção da agricultura familiar no contexto de compras institucionais.*

**Palavras-chave:** Licitação. Pregão Eletrônico. Nova Lei 14.133/2021. Lei 14.628/2023. Chamada Pública.

Date of Submission: 07-12-2025

Date of Acceptance: 17-12-2025

---

## **I. Introdução**

O cenário das contratações públicas no Brasil passou por transformações profundas com a instituição da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021). Marcando a transição definitiva em relação aos modelos tradicionais previstos na Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002) e Lei nº 12.462/2011 (Brasil, 2011), este novo marco regulatório redefine procedimentos, responsabilidades e possibilidades para a Administração Pública e para os agentes econômicos que integram o processo licitatório. Paralelamente, a promulgação da Lei nº 14.628/2023 (Brasil, 2023) reforça a relevância da aquisição pública de alimentos por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Cozinha Solidária, criando oportunidades específicas para empresas agrícolas e para a agricultura familiar.

A partir dessas transformações, surge a necessidade de compreender como as empresas — sobretudo aquelas ligadas ao setor agrícola e à agricultura familiar — se adaptam às novas exigências normativas, especialmente diante de desafios documentais, operacionais e estratégicos. Com a ampliação das possibilidades de participação e, ao mesmo tempo, o aumento da complexidade procedimental, torna-se essencial analisar as repercussões práticas dessas mudanças legislativas sobre os agentes que participam das licitações públicas para aquisição de bens.

Diante desse contexto, este trabalho orienta-se pela seguinte pergunta de pesquisa: Como as empresas têm participado das licitações públicas para aquisição de bens após a vigência da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), especialmente diante das inovações, exigências e oportunidades instituídas também pela Lei nº 14.628/2023 (Brasil, 2023)?

Para respondê-la, o estudo estabelece como objetivo geral: Analisar a participação de empresas em

licitações públicas para aquisição de bens à luz da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), incluindo a exploração das diretrizes da Lei nº 14.628/2023 (Brasil, 2023) e suas implicações para o setor agrícola. Derivam-se desse propósito os seguintes objetivos específicos: (a) examinar as mudanças jurídicas que impactam diretamente as empresas participantes de licitações, com foco nos principais elementos da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021); (b) identificar os desafios, impedimentos e dificuldades enfrentados pelas empresas na adaptação às novas exigências legais e procedimentais; (c) analisar, qualitativamente a percepção das empresas sobre os novos procedimentos licitatórios, considerando critérios como eficiência, clareza operacional e segurança jurídica; (d) explorar o conteúdo e as implicações da Lei nº 14.628/2023 (Brasil, 2023) no que se refere ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e ao Programa Cozinha Solidária; (e) desenvolver um estudo de caso detalhado sobre o edital nº 01/2022 (12ª RM, 2022), referente à chamada pública para aquisição de alimentos da agricultura familiar no município de Manaus.

A justificativa deste estudo reside na crescente necessidade de esclarecer os efeitos das mudanças legislativas sobre a participação empresarial nas licitações públicas, especialmente considerando a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento econômico e social do país. Empresas de pequeno e médio porte, cooperativas e associações enfrentam, ainda hoje, dificuldades relacionadas à habilitação, documentação, atendimento às novas exigências e adequação às modalidades licitatórias modernizadas. Além disso, a quantidade significativa de itens desertos em processos recentes evidencia um distanciamento entre a legislação e a prática empresarial, reforçando a pertinência da análise.

Nesse sentido, investigar o alinhamento entre as novas regras, a capacidade das empresas e a dinâmica das chamadas públicas municipais torna-se fundamental para compreender como aprimorar a participação dos fornecedores e qualificar o processo licitatório. Ao realizar uma análise integrada entre teoria, legislação e estudo de caso, este trabalho busca oferecer subsídios para aperfeiçoar a atuação das empresas e fortalecer a eficiência das compras públicas no Brasil.

## **II. Administração Pública E Seus Princípios**

Segundo Di Pietro (2022), a Administração Pública é regulada por princípios fundamentais e tem como objetivo garantir a eficiência, legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade em suas ações. Esses princípios regem o funcionamento adequado do setor público, gerenciando a interação entre o Estado e os cidadãos, assim como as interações entre as próprias entidades governamentais. A autora também destaca a importância desses princípios como base para a correta condução das atividades administrativas, de modo a promover uma gestão pautada na legalidade e nos valores éticos.

Para compreender esses princípios, é importante entender sobre o princípio da legalidade. A legalidade estabelece que as atividades do setor público devem ser realizadas em total conformidade com a lei e que todas as ações da Administração Pública devem estar devidamente consagradas em normas e leis, conferindo legitimidade às ações administrativas. A conformidade garante que o poder do Estado seja exercido apenas dentro dos limites estabelecidos pela legislação em vigor, promovendo a segurança jurídica nas relações entre o Estado e os cidadãos (França, 2014).

O objetivo fundamental da moralidade é buscar ética nas políticas e ações governamentais já que é indispensável para manter a confiança da sociedade nas instituições estatais. A adoção de práticas transparentes é necessária para combater qualquer tipo de corrupção e promover a igualdade de oportunidades entre as empresas participantes do contexto específico das licitações. Esse empenho com a moralidade não apenas atende aos preceitos éticos fundamentais, mas também fortalece a legitimidade e a transparência dos processos administrativos (Mello, 2016).

Meirelles (2016), ressalta que a impessoalidade estabelece que a Administração Pública deve gerir suas ações de forma neutra, sem favorecer ou prejudicar empresas ou pessoas específicas. Em se tratando de licitações, a imparcialidade é fundamental para a escolha do licitante. Além disso, a impessoalidade exige a aplicação de procedimentos sem influências pessoais, garantindo que os órgãos sejam objetivos e imparciais, obedecendo a seleção da oferta mais interessante para a Administração Pública, seja pelo preço ou pela técnica, ou pelos dois em conjunto. Deste modo, a Administração Pública procura garantir a equidade e a transparência nas suas práticas ao escolher a impessoalidade.

Justem Filho (2017), fala sobre o papel fundamental do princípio da publicidade - sendo este um princípio fundamental para estabelecer a transparência e garantir o controle social em relação aos procedimentos administrativos. O acesso aos dados vinculados aos procedimentos licitatórios não apenas facilita a participação das empresas interessadas, mas também garante que a sociedade possua meios para monitorar e supervisionar o uso dos recursos públicos e aumentar a oportunidade de encontrar ofertas mais benéficas.

O princípio da eficiência, por sua vez, ressalta a necessidade urgente da Administração Pública para alcançar seus objetivos tendo uma dispersão otimizada de recursos. Esta agilidade está vinculada à seleção de ofertas que oferecem a melhor relação entre custo e benefício, além da entrega eficaz de bens e serviços, dentro dos prazos e padrões de qualidade estabelecidos (Machado, 2015).

### **III. Licitação E Histórico**

A licitação constitui um dos principais mecanismos de controle e gestão dos recursos públicos, garantindo que obras, serviços e compras sejam contratados de maneira isonômica, transparente e eficiente. A partir desse instrumento, a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa entre as apresentadas por interessados, assegurando a adequada aplicação do dinheiro público, conforme previsto na Constituição Federal (Brasil, 1988).

De acordo com Mello (2016), a licitação é um certame em que entidades governamentais promovem disputa entre interessados para contratar determinada relação de conteúdo patrimonial, visando escolher a proposta mais vantajosa. Historicamente, o processo licitatório evoluiu considerando duas grandes fases: a interna, que envolve a abertura do processo administrativo, a definição do objeto e dos recursos; e a externa, que tem início com a publicação do edital e prossegue até o julgamento e habilitação das propostas.

A compreensão jurídica da licitação nem sempre foi unificada. Como explica Di Pietro (2022), antes da Constituição de 1988 havia divergências sobre a competência legislativa na matéria, pois a Constituição de 1967 não definia claramente se a licitação era tema de direito financeiro, cuja regulamentação caberia à União, ou de direito administrativo, competência comum dos entes federativos. Esse quadro gerou conflitos interpretativos, especialmente após a publicação da Lei nº 5.456/1968 (Brasil, 1968), que determinou a aplicação de normas licitatórias também a Estados e Municípios.

A promulgação do Decreto nº 2.300/1986 (Brasil, 1986) buscou uniformizar regras sobre licitações e contratos, estendendo diretrizes gerais para os demais entes federados. Todavia, somente com a Constituição de 1988 é que se estabeleceu de forma definitiva a competência normativa da União para editar normas gerais de licitação (art. 22, XXVII) e a obrigatoriedade de licitar para contratação de obras, serviços, compras e alienações (art. 37, XXI), aplicável à administração direta e indireta em todas as esferas (Brasil, 1988).

Essas diretrizes constitucionais levaram à elaboração da Lei nº 8.666/1993, marco histórico que regulamentou o art. 37, XXI, e estruturou um sistema nacional de licitações e contratos. Conforme Barchet (2011), trata-se de uma lei de caráter nacional, com normas gerais aplicáveis à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo a estes editar legislações complementares. A Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) surgiu em meio a escândalos e denúncias envolvendo contratos públicos, o que intensificou a atenção do legislador para mecanismos de controle e prevenção à corrupção.

Essa lei consolidou cinco modalidades tradicionais de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, cada uma destinada a situações específicas de contratação. O sistema permaneceu vigente por quase três décadas, até o início da transição para um novo marco legal.

Com o objetivo de modernizar, simplificar e ampliar a eficiência das contratações, foi sancionada a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021), que inaugurou um novo regime jurídico para licitações e contratos administrativos. Além de integrar tecnologias digitais, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), a lei introduziu inovações como o Diálogo Competitivo, além de redefinir modalidades, fases, agentes públicos envolvidos e mecanismos de transparência.

Assim, o percurso histórico revela uma evolução contínua das normas licitatórias, motivada pela necessidade de aperfeiçoar a gestão pública, garantir maior integridade aos processos e promover competitividade entre os agentes econômicos. Em especial, a transição do antigo modelo para o instituído pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021) representa a consolidação de uma nova cultura administrativa, mais orientada à eficiência, ao planejamento e ao uso de ferramentas digitais.

### **IV. A Nova Lei DE Licitações E Modalidades**

A instituição da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021), conhecida como a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, representa uma das reformas mais significativas já ocorridas no sistema de contratações públicas no Brasil. Sancionada com o objetivo de modernizar, racionalizar e fortalecer a transparência dos procedimentos licitatórios, a lei revoga gradualmente os regimes anteriores — especialmente a Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), a Lei do Pregão - Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002) e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC - Lei nº 12.462/2011 (Brasil, 2011).

Além de ampliar o planejamento das contratações, a Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021) introduz figuras administrativas inéditas, como o Agente de Contratação e a Comissão de Contratação, formaliza o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como ferramenta oficial de publicidade dos atos e harmoniza procedimentos com padrões internacionais de governança pública. Entre suas principais inovações destacam-se: maior padronização documental, digitalização dos processos, ampliação dos mecanismos de disputa competitiva e incorporação de critérios de sustentabilidade e eficiência.

No contexto das modalidades licitatórias, a nova legislação simplifica e reorganiza as alternativas disponíveis. Embora preserve alguns formatos tradicionais, a lei ajusta procedimentos, redefine finalidades e cria a modalidade do Diálogo Competitivo, voltada para contratações de alta complexidade e inovação. A seguir, apresentam-se as modalidades previstas na Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021) de forma sistematizada e detalhada.

*a) Concorrência*

A concorrência permanece como a modalidade mais abrangente e tradicional do sistema licitatório. Na Nova Lei, ela é indicada especialmente para contratações de maior vulto ou de maior complexidade técnica, como obras de engenharia e serviços de grande porte (Brasil, 2021).

Seu procedimento caracteriza-se por:

- Participação ampla, sem restrição ao número de interessados;
- Critérios claros de julgamento (menor preço, técnica e preço, maior retorno econômico, entre outros);
- Apresentação de propostas e documentos conforme edital; e
- Fases padronizadas que asseguram competitividade e isonomia.

A modalidade exige que o edital estabeleça critérios objetivos de avaliação, como qualidade técnica, experiência, prazos de execução, eficiência energética e outras condições que possam influenciar a vantajosidade da contratação.

*b) Concurso*

O concurso é destinado à seleção de trabalhos técnicos, científicos ou artísticos, como estudos especializados, projetos arquitetônicos, consultorias, obras intelectuais ou soluções inovadoras (Brasil, 2021). O edital estabelece regras específicas, critérios técnicos de avaliação e prêmios ou remuneração aos vencedores.

Um ponto central dessa modalidade é o julgamento realizado por uma comissão examinadora especializada, que avalia critérios como:

- metodologia proposta;
- domínio técnico;
- inovação;
- capacidade de execução; e
- atendimento aos requisitos detalhados no edital.

O concurso se aplica quando a administração necessita de produto intelectual cuja qualidade depende de expertise técnica e criativa.

*c) Leilão*

O leilão é a modalidade voltada à alienação de bens móveis ou imóveis, bem como à venda de bens considerados inservíveis para a Administração Pública (Brasil, 2021). Contudo, diferentemente de outras modalidades, o julgamento aqui é baseado no maior lance ou oferta, desde que não inferior ao valor mínimo estipulado no edital.

Suas principais características incluem:

- publicidade ampla;
- disputa competitiva pública;
- possibilidade de participação de qualquer cidadão habilitado; e
- atuação de leiloeiro oficial ou servidor designado.

É uma modalidade essencial para garantir ganho econômico ao patrimônio público.

*d) Pregão*

O pregão, originalmente regulamentado pela Lei nº 10.520/2002 (Brasil, 2002) e pelos Decretos nº 3.555/2000 e nº 5.450/2005 (Brasil, 2000; 2005), foi incorporado à Nova Lei de Licitações e mantém sua relevância como modalidade destinada à contratação de bens e serviços comuns — isto é, aqueles cuja padronização permite comparação objetiva de propostas.

Na Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021), o pregão favorece disputas mais dinâmicas e eficientes, principalmente em sua versão eletrônica, hoje considerada obrigatória para contratações dessa natureza. Entre suas características destacam-se:

- inversão das fases tradicionais (primeiro se julga a proposta, depois se verifica a habilitação do licitante);
- lances sucessivos em sessão pública;
- ampla competitividade devido ao formato eletrônico; e
- rapidez e transparência.

O pregão é uma das modalidades mais utilizadas no país, especialmente por sua eficiência operacional.

*e) Diálogo Competitivo*

O Diálogo Competitivo é a grande inovação trazida pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021). Inspirado em modelos europeus, é voltado para contratações de soluções inovadoras, complexas ou que dependam de aprofundamento técnico prévio, como projetos especiais, tecnologias avançadas ou contratos de alto grau de customização (Brasil, 2021).

O procedimento ocorre em duas etapas:

- 1) Pré-seleção de empresas qualificadas, com base em critérios técnicos e econômicos.
- 2) Rodadas de diálogo entre a Administração e os licitantes, com o objetivo de:
  - aprofundar o entendimento sobre necessidades do órgão;
  - construir soluções possíveis;
  - aprimorar especificações técnicas; e
  - definir alternativas de execução.

Após o diálogo, os licitantes apresentam suas propostas finais, e a Administração seleciona aquela que melhor atende aos objetivos do edital. Essa modalidade rompe com o modelo rígido da licitação tradicional e permite à Administração construir em conjunto com os fornecedores soluções, sem comprometer isonomia ou competitividade.

A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021) não apenas redefine as modalidades licitatórias, mas também reestrutura sua aplicação, aproximando o Brasil de boas práticas internacionais. Cada modalidade atende finalidades distintas e específicas, promovendo maior segurança jurídica, eficiência, inovação e transparência às contratações públicas.

A reorganização promovida pela nova legislação reforça uma cultura administrativa baseada em: planejamento aprimorado; critérios de julgamento modernos; ampliação do uso de tecnologias digitais; fortalecimento dos mecanismos de controle; e, maior competitividade entre os fornecedores.

## **V. Fases Da Licitação**

A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021) organiza o processo licitatório em fases sequenciais que estruturam todo o procedimento administrativo, buscando garantir transparência, isonomia, eficiência e conformidade legal. Essas fases, que vão do planejamento até a homologação, formam um fluxo contínuo de ações interdependentes, fundamentadas nos princípios constitucionais da Administração Pública. Cada uma delas cumpre função estratégica e contribui para que a contratação pública seja realizada de maneira adequada, segura e vantajosa para o interesse coletivo.

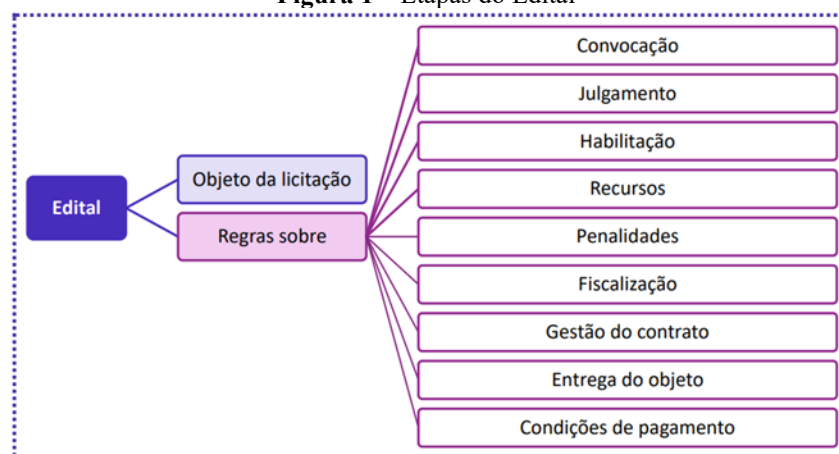
O processo inicia-se com o planejamento, considerado a etapa mais determinante para o sucesso da licitação. A lei entende que um bom planejamento pode ajudar a evitar os principais problemas das contratações públicas, entre eles a ineficiência e a corrupção (Justen, 2021). É nesse momento que a Administração identifica e justifica a necessidade de contratação, avalia alternativas, define o objeto e estabelece diretrizes técnicas que nortearão todo o procedimento. Essa fase envolve estudos preliminares, levantamentos de riscos, pesquisa de mercado e estimativas de custos, compondo a base estruturante do edital. A ausência de planejamento adequado compromete todas as etapas seguintes, razão pela qual a nova legislação reforça a necessidade de um diagnóstico preciso das demandas da Administração.

Em seguida, ocorre a fase de preparação, que consolida todas as informações levantadas no planejamento e transforma esses dados na estrutura formal que comporá o edital.

A fase preparatória, também chamada interna, na qual a Administração Pública realiza o planejamento e estudos preliminares. Nessa etapa, define-se o objeto da licitação e todas as condições de participação, culminando na elaboração do instrumento convocatório (Niebuhr, 2025).

Nesse momento são definidos os critérios de seleção, as especificações técnicas do objeto, as condições de execução, os prazos, as exigências de habilitação, a minuta contratual e os parâmetros de julgamento das propostas. Conforme o art. 25 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021), o edital deve apresentar regras claras, objetivas e detalhadas, pois sua qualidade influencia diretamente a competitividade do certame. Editais mal formulados podem restringir a participação de interessados, gerar recursos administrativos e comprometer a legalidade do procedimento.

**Figura 1 – Etapas do Edital**



Fonte: Almeida (2021).

A etapa seguinte é a divulgação, momento em que o edital é oficialmente publicado e colocado à disposição dos potenciais licitantes. A Lei nº 14.133/2021 estabelece mecanismos de publicidade ampla, como divulgação em diários oficiais, portais institucionais e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Essa fase garante visibilidade, promove igualdade de oportunidades e possibilita o controle social das contratações públicas.

De acordo com o art. 54 da Lei nº 14.133/2021 “a publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)” (Brasil, 2021).

Após a divulgação, inicia-se a fase de apresentação de propostas, na qual os licitantes submetem suas documentações e ofertas comerciais dentro dos prazos estabelecidos. A apresentação ocorre de forma física ou eletrônica, dependendo da modalidade adotada. As propostas devem observar rigorosamente todas as exigências previstas no edital, incluindo especificações técnicas, quantidades, prazos, formas de execução e valores. É nessa etapa que as empresas demonstram de que maneira atenderão às necessidades da Administração, formalizando seus compromissos e condições (Furtado; Dotti, 2021).

Na fase de julgamento segundo Furtado e Dotti (2021), a Administração analisa e avalia as propostas apresentadas, aplicando estritamente os critérios previamente definidos no edital. Dependendo da modalidade e da natureza da contratação, são observados elementos como preço, qualidade técnica, prazos de execução, garantias ofertadas, eficiência operacional e outros aspectos relevantes. O objetivo dessa etapa é selecionar a proposta mais vantajosa, assegurando objetividade, isonomia e transparência. O julgamento deve seguir rigorosamente o tipo de licitação previsto, como menor preço, técnica e preço, maior desconto ou maior retorno econômico.

Concluído o julgamento, inicia-se a fase de habilitação, que conforme o art. 54 da Lei nº 14.133/2021 “é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante melhor classificado de realizar o objeto da licitação e se o mesmo possui condições jurídicas, técnicas, fiscais, sociais e trabalhistas para executar o objeto contratado (Brasil, 2021).

Essa etapa, regulamentada pelos arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021), é essencial para assegurar a segurança jurídica do processo e impedir que empresas sem capacidade adequada assumam obrigações públicas.

O art. 67, da Lei nº 14.133 (Brasil, 2021), dispõe que a habilitação jurídica comprova a existência legal do licitante por meio de documentos como contrato social, estatuto e atos societários. Já a habilitação técnica demonstra a aptidão do licitante para executar o objeto licitado, mediante apresentação de atestados de capacidade técnica, registros profissionais e comprovações de experiência prévia, avaliando tanto a qualificação técnico-profissional quanto a técnico-operacional.

O art. 68, da Lei nº 14.133 (Brasil, 2021), a habilitação fiscal, social e trabalhista verifica a regularidade do licitante perante o Estado, exigindo certidões negativas e comprovações de conformidade com obrigações fiscais, previdenciárias e trabalhistas. Essa etapa busca assegurar que a empresa contratada opere dentro dos parâmetros legais, éticos e financeiros necessários para o desempenho adequado da contratação. Importante ressaltar que a lei adota o princípio do formalismo moderado, o que significa que falhas meramente formais que não comprometam a análise da qualificação não devem resultar em desclassificação automática.

Após a habilitação, ocorre a adjudicação, ato por meio do qual o objeto da licitação é atribuído ao vencedor. A adjudicação reconhece formalmente o licitante como responsável pela execução do contrato, sendo,

portanto, a etapa que consolida o resultado do julgamento, embora ainda dependa da verificação final da autoridade superior.

Por fim, a última etapa é a homologação, na qual a autoridade competente valida a regularidade de todo o processo licitatório. Segundo Alexandre e Deus (2025), é o ato realizado pela autoridade competente que atribui ao licitante vencedor o objeto do contrato. Trata-se de um ato declaratório por meio do qual a Administração reconhece e formaliza que o objeto da licitação foi adjudicado ao vencedor do certame.

A homologação confere legitimidade definitiva ao resultado e autoriza a formalização do contrato ou a emissão da nota de empenho, conforme o caso. Somente após a homologação a Administração pode celebrar o contrato, permitindo o início da execução do objeto licitado (Brasil, 2021).

Assim, as fases da licitação, estruturadas pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021), formam um encadeamento lógico destinado a garantir segurança jurídica, eficiência e transparência nas contratações públicas. Quando executadas de maneira adequada, essas etapas asseguram que os recursos públicos sejam aplicados de forma vantajosa, ética e alinhada às necessidades da sociedade.

## **VI. O Pregão**

O pregão, enquanto modalidade de licitação, representa uma das mais relevantes inovações no processo de contratações públicas no Brasil, especialmente por sua eficiência na aquisição de bens e serviços comuns. Atualmente, encontra-se disciplinado pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021), que incorporou essa modalidade ao novo marco regulatório, reforçando seu uso obrigatório para compras de objetos que possuam padrões de desempenho e qualidade amplamente disponíveis no mercado. A origem do pregão, entretanto, remonta à Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000 (Brasil, 2000), posteriormente regulamentada e transformada em referência nacional para dinamizar e conferir maior competitividade às aquisições públicas. Em 17 de julho de 2002, foi promulgada a Lei nº 10.520 (Brasil, 2002), que por mais de duas décadas disciplinou a modalidade e consolidou seu uso como instrumento ágil, transparente e eficiente.

Segundo Di Pietro (2022), o pregão caracteriza-se como a modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado da contratação. Sua principal particularidade é permitir a disputa direta entre os licitantes por meio de propostas e lances sucessivos, o que amplia a competitividade e tende a reduzir custos para a Administração. A modalidade apresenta duas formas de realização: o pregão presencial, disciplinado inicialmente pelo Decreto nº 3.555/2000 (Brasil, 2000), e o pregão eletrônico, regulamentado pelo Decreto nº 5.450/2005 (Brasil, 2005), que se tornou a forma preferencial e posteriormente obrigatória em razão de sua maior eficiência, economicidade e transparência.

No pregão presencial, a disputa ocorre fisicamente, mediante a entrega de propostas escritas seguidas de lances verbais durante sessão pública. Já no pregão eletrônico, os licitantes participam à distância, por meio de plataforma digital, apresentando propostas iniciais e lances em tempo real, o que permite maior amplitude de participação e reduz limitações geográficas. O pregão eletrônico difundiu-se especialmente devido à plataforma COMPRASNET, que funciona como o principal ambiente para divulgação e realização das sessões, bem como para acesso às informações referentes às etapas do processo licitatório (Fernandes, 2017).

Uma característica distintiva do pregão, em relação às modalidades tradicionais previstas na Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993), é a inversão de fases, pela qual se inicia o processo com o julgamento das propostas e apenas posteriormente se realiza a habilitação do licitante vencedor. Tal estrutura torna o procedimento mais rápido e diminui a quantidade de documentos analisados pela administração, uma vez que somente o primeiro colocado tem sua documentação examinada.

Vale destacar que, embora a Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) estabelecesse faixas de valor que vinculavam cada modalidade de licitação, no pregão o critério de aplicação não é o valor da contratação, mas sim a natureza do objeto — em que — deve ser comum, padronizável e comparável objetivamente, o que reforça a eficiência desse instrumento. A Nova Lei de Licitações reforça essa diretriz ao detalhar, em seus dispositivos, a delimitação dos bens e serviços comuns, preservando a lógica de competitividade e padronização que marcou historicamente o uso do pregão.

Assim, o pregão consolidou-se como uma das modalidades mais utilizadas na Administração Pública brasileira por sua transparência, rapidez e potencial de alcançar propostas mais vantajosas. Sua incorporação estruturada na Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021) reafirma seu papel estratégico no sistema de contratações públicas, modernizando a rotina administrativa, ampliando a participação de fornecedores e fortalecendo os princípios da legalidade, publicidade e eficiência.

## **VII. Lei Nº 14.628/2023 (Programa De Aquisição De Alimentos)**

A Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023 (Brasil, 2023), institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária, ampliando o acesso à alimentação, fortalecendo a segurança alimentar e promovendo a inclusão social e econômica, sobretudo dos agricultores familiares. Segundo o texto legal, Estados, Municípios e órgãos federais da administração direta, indireta e mista podem adquirir alimentos da agricultura

familiar mediante diferentes mecanismos, entre eles o termo de adesão referido ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Esse termo pode ser firmado por órgãos e entidades públicas municipais, distritais ou estaduais, e sua natureza permite compras com dispensa de licitação, conferindo agilidade e maior alcance social às políticas de abastecimento.

A lei também prevê a descentralização de créditos para a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), de acordo com regulamento específico, o que possibilita a operacionalização do PAA em grande escala e de forma integrada. Além disso, autoriza a aquisição direta pelo órgão comprador, especialmente quando se tratar da modalidade estabelecida no artigo 8º da Lei nº 14.628/2023 (Brasil, 2023), que determina que pelo menos 30% dos recursos destinados à aquisição de produtos alimentícios sejam repassados ao PAA ou ao Programa Cozinha Solidária. Esse percentual é direcionado especificamente à compra de alimentos provenientes da agricultura familiar, reforçando o caráter social e estrutural da política pública.

A implementação da lei é complementada pelo Decreto nº 11.802, de 28 de novembro de 2023 (Brasil, 2023), que regulamenta a compra de produtos provenientes da agricultura familiar. O decreto baseia-se nos quatro critérios da Lei nº 11.326/2006 (Brasil, 2006), que define a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Assim, considera-se agricultor familiar aquele que não detenha área superior a quatro módulos fiscais; que utilize predominantemente mão de obra da própria família; cuja renda tenha origem majoritária das atividades econômicas do próprio estabelecimento ou empreendimento; e, que mantenha direção do negócio sob responsabilidade familiar. Esses parâmetros asseguram que os benefícios da política sejam direcionados aos pequenos produtores, respeitando sua realidade socioeconômica e produtiva.

No que diz respeito às formas de execução, a Lei nº 14.628/2023 (Brasil, 2023) prevê diferentes modalidades operacionais do PAA. Entre elas está a compra com doação simultânea, pela qual os alimentos adquiridos são imediatamente destinados a unidades receptoras ou diretamente aos beneficiários consumidores, ampliando a segurança alimentar em comunidades vulneráveis. Há também o PAA-Leite, que permite a compra de leite para posterior beneficiamento e distribuição; a compra direta destinada a sustentar preços, formar estoques reguladores ou atender situações emergenciais; o apoio à formação de estoques, por meio de apoio financeiro aos produtores e organizações produtivas; e a modalidade de compra institucional, voltada ao atendimento de demandas públicas por gêneros alimentícios e materiais propagativos, conforme previsto no artigo 3º do decreto regulamentador.

Os pagamentos aos agricultores ou organizações fornecedoras são realizados diretamente ou por meio de entidades intermediárias, e os preços dos produtos são definidos segundo metodologia estabelecida pelo Grupo Gestor do PAA. Os custos operacionais — como transporte, armazenamento, beneficiamento ou processamento — podem ser acordados entre as partes e pagos pelos próprios fornecedores, garantindo flexibilidade e adequação às realidades locais. O pagamento dos produtos somente ocorre após a comprovação da qualidade dos alimentos, mediante apresentação de documento fiscal e termo de aceitabilidade e recebimento. O Banco do Brasil desempenha importante papel institucional ao atuar como agente financeiro oficial no âmbito do PAA, especialmente na operacionalização dos pagamentos decorrentes do termo de adesão. A Conab, por sua vez, pode firmar contratos e acordos com outras instituições financeiras oficiais para efetivação dos pagamentos, sem necessidade de licitação, desde que não haja custos adicionais para a companhia.

Dessa forma, a Lei nº 14.628/2023 (Brasil, 2023) consolida-se como uma política pública estratégica ao promover a aquisição direta de alimentos da agricultura familiar, reforçando a produção local, incentivando a economia regional, assegurando condições dignas aos produtores e ampliando o acesso à alimentação de qualidade para a população em situação de vulnerabilidade. Sua articulação com a Conab, o Sisan e o decreto regulamentador permitem a efetiva execução das ações e contribui para a construção de um sistema mais justo, sustentável e inclusivo dentro da lógica das compras públicas.

### **VIII. Metodologia**

A metodologia adotada neste estudo segue integralmente a classificação proposta por Kruger (2023); Gil (2002) e Martins (2004), que organizam a pesquisa científica em categorias fundamentais para garantir rigor, coerência e alinhamento entre objetivo, método e procedimento. Assim, a presente investigação é classificada quanto ao tipo, natureza, abordagem ou enfoque, estratégias de pesquisa, população, amostra, instrumentos de coleta de dados, tratamento dos dados e horizonte temporal, conforme detalhado a seguir.

Em relação ao tipo, esta pesquisa é classificada como descritiva, pois busca detalhar, explicar e compreender as características do fenômeno investigado — neste caso, as dificuldades enfrentadas por empresas na participação em licitações públicas e os impactos das mudanças promovidas pela Lei nº 14.133/2021 e pela Lei nº 14.628/2023. Como afirma Gil (2002), pesquisas descritivas são adequadas para estudos que envolvem análise de documentos, observações e descrição de processos, o que se encaixa nos propósitos deste trabalho.

Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, pois objetiva contribuir para a solução de problemas concretos do contexto das licitações públicas, oferecendo análises que podem orientar empresas e gestores públicos em suas práticas. A abordagem aplicada, segundo Kruger (2023), busca gerar conhecimento



com utilidade prática e aplicabilidade imediata, o que se alinha ao estudo realizado.

No que se refere à abordagem ou enfoque, a pesquisa é predominantemente qualitativa, pois procura compreender em profundidade as percepções, interpretações e significados relacionados às novas exigências da legislação. Conforme Martins (2004), a abordagem qualitativa é apropriada quando se pretende analisar fenômenos complexos por meio de textos, documentos, discursos e contextos, sem recorrer a procedimentos estatísticos rigorosos como elemento central da investigação.

Quanto às estratégias de pesquisa, este estudo utiliza três principais: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e o estudo de caso. A pesquisa bibliográfica contempla a análise de livros e artigos científicos sobre a temática. A pesquisa documental, alicerça-se na legislação e documentos técnicos que tratam das licitações, da administração pública e da agricultura familiar, permitindo a construção do referencial teórico que sustenta as discussões apresentadas. O estudo de caso, conforme Kruger (2023), é empregado quando se investiga um objeto específico de forma aprofundada; aqui, analisou-se o edital nº 01/2022 (12ª RM, 2022) de chamada pública para aquisição de alimentos no município de Manaus, o que enriquece a compreensão empírica do fenômeno.

A população da pesquisa corresponde aos processos de chamadas públicas realizados no município de Manaus relacionados à aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Essa delimitação possibilita contextualizar o fenômeno dentro de um cenário específico de políticas públicas e de práticas de contratação.

A amostra, por sua vez, é não probabilística, conforme os critérios adotados no estudo. Selecionaram-se, como recorte amostral, as cooperativas e associações participantes do edital nº 01/2022 (12ª RM, 2022), o que permite examinar como esses grupos se apresentam documentalmente, como se habilitam e quais dificuldades enfrentam no cumprimento dos requisitos estabelecidos.

Para a coleta de dados, empregou-se o uso documental, analisando o conteúdo do edital, suas exigências, os documentos apresentados pelas organizações participantes e os resultados da fase de habilitação. Essa estratégia possibilitou identificar inconformidades, lacunas documentais, itens desertos e demais elementos que interferem no sucesso da participação das empresas.

O tratamento dos dados seguiu o método descritivo, conforme proposto por Gil (2002), envolvendo a observação, o registro, a análise e a correlação das informações obtidas. Essa etapa permitiu examinar as particularidades das condições de habilitação, a distribuição dos itens do edital, as causas da inabilitação de participantes e os impactos da legislação na dinâmica do processo. Segundo Kruger (2023), o tratamento descritivo e de análise de conteúdo de Bardin (2016) é adequado para estudos em que se busca identificar padrões, características e tendências em documentos e fenômenos sociais.

Por fim, o horizonte temporal da pesquisa é transversal, pois a investigação analisa um recorte específico no tempo — o edital nº 01/2022 (12ª RM, 2022) e seus resultados — sem realizar acompanhamento contínuo ou longitudinal. Esse tipo de horizonte é adequado para estudos que pretendem examinar fenômenos situados em um momento delimitado, como determina Kruger (2023).

Dessa forma, a metodologia adotada assegura consistência, alinhamento teórico e rigor na análise das implicações das leis de licitações e dos desafios enfrentados pelas empresas participantes, atendendo às exigências acadêmicas e às contribuições esperadas para o campo da gestão pública e da agricultura familiar.

## **IX. Análise Do Edital**

A análise do edital nº 01/2022 (12ª RM, 2022), referente ao processo de Chamada Pública para aquisição de alimentos da agricultura familiar no município de Manaus, permite observar a complexidade documental e operacional envolvida na participação de cooperativas, associações e agricultores individuais. O processo contemplou 103 itens distribuídos entre quinze organizações militares da guarnição de Manaus, evidenciando a grande demanda alimentar destinada ao atendimento de mais de 2.000 militares, além de cumprir o percentual mínimo previsto na legislação para aquisição de produtos da agricultura familiar.

A leitura técnica do edital revela um conjunto de exigências de habilitação relativamente robusto, especialmente para os três grupos de fornecedores previstos:

- (1) Beneficiários individuais;
- (2) Organizações formais (associações e cooperativas); e
- (3) Demais grupos fornecedores.

Entre os documentos exigidos, destacam-se:

- Prova de inscrição no CPF ou CNPJ;
- Extrato da DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) Física, Jurídica ou CAF (Cadastro Nacional da Agricultura Familiar) emitido nos últimos 60 dias;
- Proposta de venda devidamente assinada;
- Declaração de produção própria;
- Documentos estatutários e atas de posse para cooperativas/associações;
- Regularidade fiscal (no caso de organizações formais);

- Comprovação de requisitos higiênico-sanitários.

Ao analisar os envelopes apresentados, identificou-se que treze propostas foram entregues para avaliação, das quais duas foram inabilitadas devido à ausência de documentação obrigatória, como DAP jurídica, declarações específicas e registros estatutários atualizados. O fato de a inabilitação decorrer da ausência de documentos básicos sugere uma fragilidade recorrente entre as cooperativas no cumprimento das exigências legais, muitas vezes ligadas à gestão administrativa ou à falta de atualização cadastral. Conforme observa Justen Filho (2021), o cumprimento dos requisitos legais não se limita a uma mera formalidade, mas constitui elemento essencial para garantir a isonomia entre os participantes, a higidez do processo e a seleção da proposta mais vantajosa.

Outro dado relevante é o número significativo de vinte e sete itens desertos, ou seja, itens para os quais não houve qualquer proposta de fornecimento. Esse volume representa aproximadamente 26% do total do edital, o que reforça a dificuldade dos agricultores familiares em atender determinados itens, seja pela sazonalidade da produção, seja pela indisponibilidade de volumes exigidos, seja pela incompatibilidade entre preços praticados pelo mercado e os valores ofertados pelo edital. Esses dados corroboram análises de Niebuhr (2025) e Fernandes (2017), que apontam que a aderência da oferta às exigências do edital depende de planejamento prévio, capacidade produtiva e mecanismos eficientes de coordenação entre produtores.

Além disso, observou-se que onze itens foram fracionados entre dois ou mais fornecedores, pois o primeiro colocado não possuía capacidade produtiva suficiente para atender toda a demanda. Os onze itens fracionados reforçam o diagnóstico de que embora exista interesse dos agricultores em participar, revelam também limitações de escala produtiva. O fracionamento, embora previsto e permitido pela legislação, expressa o descompasso entre a demanda institucional e a capacidade dos pequenos produtores, evidenciando a necessidade de políticas de fortalecimento das cadeias produtivas — aspecto discutido por Mello (2016) ao tratar da necessidade de que o ato administrativo seja adequado à realidade social e econômica.

Esses elementos demonstram que o edital, embora direcionado ao fortalecimento da agricultura familiar, apresenta uma série de fatores condicionantes que influenciam diretamente a competitividade, a habilitação e o atendimento à demanda pública.

## **X. Discussão Do Edital**

Os achados do estudo de caso permitem discutir três dimensões centrais: adequação documental, capacidade produtiva dos fornecedores e compatibilidade entre exigências do edital e realidade da agricultura familiar.

Primeiramente, a alta taxa de inabilitação por falhas documentais reforça um problema frequente nesse tipo de chamada pública. Como observado, documentos como DAP/CAF atualizados e declarações de produção própria são exigências básicas, mas nem sempre atendidos pelas organizações. Isso indica a necessidade de maior preparo administrativo das associações e cooperativas, além de programas de capacitação voltados para o correto cumprimento das exigências legais do PAA e das chamadas públicas. A inabilitação por documentos simples evidencia que a barreira de entrada não é apenas produtiva, mas também burocrática e gerencial. Como destacam Furtado e Dotti (2021), a fase preparatória das contratações — mesmo nas hipóteses de dispensa ou de chamadas públicas — exige rigor documental e adequada instrução do processo, sob pena de comprometer tanto a seleção quanto a execução contratual.

Em segundo lugar, o elevado número de itens desertos sugere uma desconexão entre o edital e a sazonalidade agrícola, bem como desafios logísticos e produtivos enfrentados pelos agricultores familiares. Itens desertos podem refletir: (a) ausência de condições de produção no período da chamada; (b) baixa atratividade econômica dos itens; (c) preços incompatíveis com custos agrícolas; e/ou (d) falta de estrutura para garantir regularidade e volume.

Assim, embora o edital busque estimular a agricultura familiar, a falta de aderência da produção aos itens ofertados gera lacunas significativas na execução da política pública. Essa evidência reforça a necessidade de editais mais alinhados ao calendário agrícola e às capacidades regionais. Esse alinhamento é, inclusive, coerente com a preocupação de Alexandre e Deus (2025), que reconhecem a importância do planejamento e da compatibilidade entre a atuação administrativa e as condições concretas de execução contratual.

Em terceiro lugar, o fracionamento de itens entre fornecedores evidencia um comportamento ambíguo: por um lado, demonstra interesse dos agricultores em participar, ainda que parcialmente; por outro, revela limitações estruturais, como pequena escala produtiva, logística inadequada e dificuldades de estocagem ou transporte. Esse cenário reforça o entendimento de que, embora o marco legal incentive a agricultura familiar, a realidade produtiva local ainda depende de políticas de apoio técnico e de fortalecimento de cadeias produtivas.

Outro ponto relevante é que a chamada pública analisada foi estruturada segundo exigências legais recentes, alinhadas à Lei nº 14.628/2023 (Brasil, 2023), que estabelece critérios claros para caracterização de agricultores familiares e para operacionalização do PAA. A análise mostra que, apesar da legislação oferecer

mecanismos facilitadores, como dispensa de licitação e possibilidade de compra institucional, a execução depende de fatores como organização produtiva, documentação regular e capacidade de atendimento. Essa dependência reforça a visão de Mello (2016) de que a legalidade, embora essencial, não basta: é preciso que a Administração atue com razoabilidade e compatibilidade entre meios e fins.

Desse modo, a chamada pública se mostra coerente com os dispositivos legais, mas sua execução evidencia desafios típicos de editais voltados à agricultura familiar: falta de documentação atualizada, baixa capilaridade produtiva, fragilidades administrativas e incompatibilidade parcial entre demanda e oferta. Esses desafios, como ressaltam Niebuhr (2025) e Alexandre e Deus (2025), demonstram que a eficácia das políticas públicas depende não apenas de um marco legal bem estruturado, mas também da capacidade organizacional dos fornecedores e do uso adequado de instrumentos de planejamento por parte da Administração.

A utilização da Matriz SWOT revela-se uma ferramenta estratégica essencial para compreender, de forma integrada, os fatores internos e externos que influenciam a participação da agricultura familiar no processo de Chamada Pública analisado (Medeiros et al., 2025). Ao identificar e organizar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças relacionadas ao Edital nº 01/2022 (12ª RM, 2022), torna-se possível interpretar com maior precisão os elementos que favorecem ou dificultam o atendimento das exigências legais, operacionais e produtivas. No contexto específico deste estudo de caso, a Análise SWOT permite visualizar, de maneira estruturada, não apenas as capacidades e limitações das cooperativas e associações participantes, mas também o ambiente institucional e normativo que condiciona sua atuação. Assim, a matriz contribui para fundamentar a formulação de estratégias mais eficazes, favorecendo tanto o fortalecimento da agricultura familiar quanto a melhoria dos processos de compra pública.

**Quadro 1 – Análise SWOT**

<b>Forças</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existência de cooperativas e associações organizadas para fornecimento coletivo.</li> <li>• Adesão significativa ao edital (13 propostas apresentadas).</li> <li>• Capacidade de fornecimento parcial evidenciada pelo fracionamento de 11 itens.</li> <li>• Forte demanda institucional (103 itens destinados às OM).</li> <li>• Marco legal favorável às compras da agricultura familiar (Leis 14.628/2023 e 14.133/2021).</li> <li>• Valorização de produtos frescos, regionais e produzidos por pequenos agricultores.</li> </ul>	<b>Fraquezas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falhas documentais recorrentes, resultando em inabilitações.</li> <li>• Baixa capacidade produtiva para atender grandes volumes.</li> <li>• Alto número de itens desertos (27).</li> <li>• Falta de organização administrativa em cooperativas e associações.</li> <li>• Desalinhamento entre calendário agrícola e demandas do edital.</li> <li>• Limitações logísticas em transporte, armazenamento e refrigeração.</li> </ul>
<b>Oportunidades</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispensa de licitação para aquisição da agricultura familiar (Lei 14.628/2023).</li> <li>• Crescimento do PAA e do Programa Cozinha Solidária.</li> <li>• Aumento da demanda pública por alimentos saudáveis.</li> <li>• Políticas estaduais e federais de fomento à agricultura familiar.</li> <li>• Apoio técnico da Conab e entidades públicas.</li> <li>• Potencial de elevação de renda e inclusão produtiva.</li> </ul>	<b>Ameaças</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sazonalidade agrícola afetando fornecimento e preços.</li> <li>• Competitividade desigual entre cooperativas com níveis diferentes de organização.</li> <li>• Rigor documental que pode excluir produtores despreparados.</li> <li>• Dependência de políticas públicas sujeitas a mudanças.</li> <li>• Riscos climáticos e ambientais que afetam a produção.</li> <li>• Elevados custos logísticos que podem inviabilizar entregas.</li> </ul>

A análise integrada dos quadrantes da Matriz SWOT permitiu desenvolver um conjunto de estratégias orientadas à superação de fragilidades internas, ao fortalecimento das potencialidades existentes e ao enfrentamento das pressões externas que impactam a participação da agricultura familiar nas chamadas públicas. A seguir, apresentam-se as estratégias derivadas dos cruzamentos, formuladas com base nos achados do estudo de caso.

As estratégias derivadas do cruzamento entre forças e oportunidades visam potencializar os aspectos positivos já existentes no ambiente interno, de modo a ampliar o aproveitamento das oportunidades disponibilizadas pelo contexto institucional e normativo. Nesse sentido, destaca-se a possibilidade de expansão da participação das cooperativas e associações nas chamadas públicas. A existência de organizações relativamente estruturadas, aliada à forte demanda institucional identificada no edital, favorece a ampliação do fornecimento para programas como o PAA e o Programa Cozinha Solidária. Além disso, recomenda-se a formação de

consórcios produtivos, permitindo que fornecedores que apresentam capacidade apenas parcial possam se unir para atender a demandas de maior volume, fortalecendo a competitividade coletiva.

Outra estratégia consiste em consolidar a inserção da agricultura familiar nos sistemas de abastecimento de instituições públicas, especialmente no atendimento a organizações militares. A forte demanda por alimentos frescos e o marco legal favorável tornam esse ambiente propício para consolidar fluxos estáveis de compra, ampliando a continuidade da renda dos agricultores e fortalecendo a cadeia curta de abastecimento.

O cruzamento entre fraquezas internas e oportunidades externas resulta em estratégias voltadas à correção de limitações internas por meio do aproveitamento de políticas, programas e apoios institucionais já existentes. A principal fragilidade observada — a elevada taxa de inabilitação por falhas documentais — pode ser minimizada por meio da criação de um programa permanente de capacitação documental e gerencial, apoiado por órgãos como Conab, Emater e secretarias estaduais e municipais de agricultura. Esse apoio institucional também pode ser empregado para alinhar o planejamento agrícola à periodicidade dos editais, estruturando cronogramas produtivos que reduzam a ocorrência de itens desertos.

Outra estratégia relevante é a criação de centros logísticos compartilhados, possibilitados por oportunidades de financiamento público e políticas de fortalecimento da agricultura familiar. Tais centros podem reduzir perdas, organizar fluxos de distribuição e mitigar problemas de armazenamento, transporte e refrigeração, que compõem parte significativa das fraquezas detectadas.

As estratégias derivadas do cruzamento entre forças internas e ameaças externas buscam utilizar as potencialidades identificadas no ambiente interno como forma de mitigação dos fatores de risco presentes no ambiente externo. Nesse sentido, a existência de cooperativas organizadas e o interesse dos fornecedores podem ser utilizados para diversificar e escalonar a produção, minimizando os riscos decorrentes da sazonalidade agrícola e de eventos climáticos adversos. A articulação produtiva entre diferentes associações pode permitir a cobertura mútua em períodos de menor oferta.

Além disso, o forte marco legal vigente pode ser mobilizado para o desenvolvimento de protocolos de compliance documental, garantindo que as cooperativas estejam preparadas para enfrentar o rigor e a complexidade das exigências normativas. A previsibilidade da demanda institucional também permite o desenvolvimento de planejamento contratual antecipado, reduzindo instabilidades de mercado e garantindo maior segurança ao pequeno produtor diante de ameaças como oscilação de preços e competição desigual com entidades mais organizadas.

As estratégias resultantes da interação entre fraquezas internas e ameaças externas, orientam-se à mitigação simultânea de vulnerabilidades internas e fatores de risco do ambiente. A presença de limitações documentais, administrativas e logísticas, somada à sazonalidade da produção e aos riscos ambientais, evidencia a necessidade de formalização e padronização de processos internos nas cooperativas e associações. Isso inclui a criação de rotinas administrativas (checklists), modelos padronizados de documentação e sistemas internos de controle.

Além disso, recomenda-se a elaboração de planos de contingência agrícola, formulados a partir do conhecimento das variáveis climáticas, dos períodos de maior escassez e das estratégias de manejo possíveis, reduzindo a incidência de itens desertos.

Por fim, a instituição de fundos solidários cooperativos de apoio logístico pode permitir o compartilhamento de recursos para transporte e armazenamento, diminuindo a vulnerabilidade a custos elevados e eventos inesperados que possam comprometer a entrega de produtos.

O conjunto das estratégias evidencia que o fortalecimento da agricultura familiar nas chamadas públicas requer ações integradas no âmbito documental, produtivo, logístico e gerencial. A análise SWOT demonstra que, embora existam potencialidades importantes e um ambiente institucional favorável, ainda persistem fragilidades estruturais que limitam a competitividade dos fornecedores. As estratégias formuladas oferecem caminhos concretos para aprimorar a participação, reduzir vulnerabilidades e consolidar a agricultura familiar como protagonista nas compras públicas.

## **XI. Considerações Finais**

O presente estudo analisou a importância da Nova Lei das Licitações e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) através do processo de Chamada Pública referente ao Edital nº 01/2022 (12ª RM, 2022), voltado à aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, compreendendo sua estrutura documental, os resultados obtidos nas fases de habilitação e julgamento, e os desafios enfrentados pelas cooperativas e associações participantes. A partir da análise técnica do edital, da discussão dos achados empíricos e da aplicação da Matriz SWOT, tornou-se possível construir uma compreensão dos fatores que influenciam tanto o desempenho dos fornecedores quanto a efetividade das políticas públicas de compra institucional.

Os principais achados evidenciaram que, embora exista interesse significativo da agricultura familiar em participar do processo licitatório — demonstrado pelo número de propostas apresentadas — persistem desafios estruturais que comprometem a habilitação e o fornecimento. Destacam-se como pontos críticos: a elevada

ocorrência de falhas documentais, resultando em inabilitações; o alto número de itens desertos, que indica desconexão entre demanda institucional e capacidade produtiva; e as limitações logísticas e gerenciais que dificultam o atendimento integral do edital. Observou-se também que, mesmo quando habilitadas, muitas cooperativas e associações conseguem atender apenas parte da demanda, resultando no fracionamento dos itens e demonstrando restrições em escala produtiva.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui ao demonstrar como a legislação recente — especialmente as Leis nº 14.133/2021 e nº 14.628/2023 — impacta as práticas de compra pública e a estrutura organizacional dos fornecedores. Ao integrar a análise documental com a matriz SWOT, o trabalho reforça a importância de abordagens metodológicas que articulem aspectos normativos, operacionais e estratégicos na compreensão das compras governamentais. Assim, este estudo avança no debate sobre a relação entre políticas públicas, agricultura familiar e gestão de processos licitatórios.

A contribuição prática do trabalho reside na identificação de fragilidades que podem ser corrigidas por meio de ações de capacitação, organização administrativa e apoio operacional às cooperativas e associações da agricultura familiar. Ao evidenciar a necessidade de alinhamento entre calendário agrícola e exigências do edital, bem como a importância da regularidade documental, o estudo oferece subsídios valiosos para gestores públicos que elaboram chamadas públicas e para organizações que desejam aprimorar sua participação nesse tipo de processo. Da mesma forma, as estratégias derivadas da Matriz SWOT ampliam a compreensão sobre caminhos possíveis para melhorar a competitividade e a eficiência dos fornecedores locais.

Em termos sociais, o trabalho reforça o papel fundamental da agricultura familiar na promoção do desenvolvimento socioeconômico, na geração de renda e no fortalecimento da segurança alimentar. Ao identificar barreiras que limitam a participação efetiva desses produtores nas compras institucionais, o estudo contribui para a construção de políticas públicas mais inclusivas, capazes de fortalecer a produção local, dinamizar economias regionais e valorizar práticas sustentáveis de abastecimento.

No entanto, o trabalho apresenta limitações que devem ser consideradas. O estudo restringiu-se à análise de um único edital (nº 01/2022) e de seus documentos correlatos, o que impede generalizações para todas as chamadas públicas da região ou para contextos nacionais. Além disso, a pesquisa não incorporou entrevistas com gestores públicos, cooperativas ou agricultores individuais, o que poderia enriquecer a compreensão das percepções, dificuldades e expectativas dos atores envolvidos. Outro limite refere-se à ausência de dados quantitativos de produção, que poderiam ampliar a análise sobre capacidade produtiva e logística das organizações.

Diante dessas limitações, recomenda-se que pesquisas futuras incluam análises comparativas entre diferentes editais de compra institucional, ampliando o escopo e permitindo identificar padrões nos resultados de habilitação e fornecimento. Estudos qualitativos envolvendo entrevistas, grupos focais ou observação participante poderiam aprofundar a compreensão das dificuldades enfrentadas pelos produtores e oferecer diagnósticos mais completos para formulação de políticas de apoio. Ademais, investigações sobre o impacto socioeconômico das compras públicas na agricultura familiar — em termos de renda, fortalecimento organizacional e desenvolvimento territorial — representam uma agenda promissora para ampliar o conhecimento acadêmico e orientar intervenções públicas mais eficazes.

Conclui-se, portanto, que o Edital nº 01/2022 (12ª RM, 2022) apresenta um conjunto relevante de elementos estruturais que favorecem a participação da agricultura familiar, mas ainda enfrenta desafios significativos que exigem melhorias tanto no âmbito da gestão pública quanto na organização interna. O estudo demonstra que, quando devidamente fortalecida, a agricultura familiar tem potencial para atender de forma eficiente às demandas institucionais, contribuindo de maneira decisiva para a segurança alimentar, o desenvolvimento rural e a consolidação de políticas públicas sustentáveis no âmbito das compras governamentais.

## Referências

- [1]. Alexandre, R., & Deus, J. De. (2025). *Direito Administrativo* (5ª Ed.). Rio De Janeiro: Juspodivm.
- [2]. Bandeira, L. F. (2004). *Novos Mecanismos De Prevenção À Corrupção Em Licitações Públicas* [Dissertação De Mestrado, Universidade Federal De Pernambuco]. Senado Federal. <https://www12.senado.leg.br>
- [3]. Brasil. (2002). Lei Nº 10.520, De 17 De Julho De 2002. Institui A Modalidade De Licitação Denominada Pregão. *Diário Oficial Da União*.
- [4]. Brasil. (2011). Lei Nº 12.462, De 4 De Agosto De 2011. Institui O Regime Diferenciado De Contratações Públicas (RDC).
- [5]. Brasil. (1988). *Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988*. *Diário Oficial Da União*. Recuperado De [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)
- [6]. Brasil. (2019, 20 De Setembro). Decreto Nº 10.024, De 20 De Setembro De 2019. <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/novo-pregao-eletronico>
- [7]. Brasil. (2023, 28 De Novembro). Decreto Nº 11.802, De 28 De Novembro De 2023. <https://www.planalto.gov.br/decreto>
- [8]. Brasil. (2023, 20 De Julho). Decreto Nº 14.628, De 20 De Julho De 2023. <https://www.planalto.gov.br/L14628>
- [9]. Brasil. (1967). *Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1967*. Brasília, DF: Presidência Da República.
- [10]. Brasil. (1993, 21 De Junho). Lei Nº 8.666, De 21 De Junho De 1993: Regulamenta O Art. 37, Inciso XXI, Da Constituição Federal, Institui Normas Para Licitações E Contratos Da Administração Pública E Dá Outras Providências. <http://www.planalto.gov.br>
- [11]. Brasil. (2021, 1º De Abril). Lei Nº 14.133, De 1º De Abril De 2021: Institui O Novo Marco Legal Para Licitações E Contratos No Âmbito Da Administração Pública. *Diário Oficial Da União*.

- [Http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm)
- [12]. Brasil. (1968, 20 De Junho). Lei Nº 5.456, De 20 De Junho De 1968. Diário Oficial Da União.
- [13]. Brasil. (1986, 21 De Novembro). Decreto Nº 2.300, De 21 De Novembro De 1986. Diário Oficial Da União.
- [14]. Brasil. (2011, 4 De Agosto). Lei Nº 12.462, De 4 De Agosto De 2011: Regime Diferenciado De Contratações Públicas. Diário Oficial Da União.
- [15]. Brasil. (2000, 8 De Agosto). Decreto Nº 3.555, De 8 De Agosto De 2000. Diário Oficial Da União.
- [16]. Brasil. (2005, 31 De Maio). Decreto Nº 5.450, De 31 De Maio De 2005. Diário Oficial Da União.
- [17]. Brasil. (2000, 4 De Maio). Medida Provisória Nº 2.026, De 4 De Maio De 2000. Diário Oficial Da União.
- [18]. Brasil. (2006, 24 De Julho). Lei Nº 11.326, De 24 De Julho De 2006: Dispõe Sobre Licitações E Contratos Administrativos. Diário Oficial Da União.
- [19]. Bardin, L. (2016). *Análise De Conteúdo* (Ed. Rev. E Ampl.). São Paulo: Edições 70.
- [20]. Barchet, G. (2011). *Direito Administrativo – Questões De Concurso Com Gabarito Comentado* (4ª Ed.). Elsevier.
- [21]. Comando Da 12ª Região Militar. (2022). Chamada Pública Nº 01/2022. Manaus. 12ª Região Militar. <https://12rm.eb.mil.br/index.php/chamada-publica/category/130-01-2022>
- [22]. Di Pietro, M. S. Z. (2022). Licitação. In M. S. Z. Di Pietro, *Direito Administrativo* (35ª Ed.). Forense.
- [23]. Fernandes, J. U. J. (2017). *Sistema De Registro De Preços E Pregão Presencial E Eletrônico* (7ª Ed.). Fórum.
- [24]. Furtado, M. R., & Dotti, M. R. (2021, Outubro 22). A Fase Preparatória Da Licitação E Seu Rito Procedimental – Lei Nº 14.133/2021. *Zênite Fácil*. [Http://www.zenitefacil.com.br](http://www.zenitefacil.com.br)
- [25]. Gil, A. C. (2002). Como Classificar As Pesquisas. *Como Elaborar Projetos De Pesquisa*, 4(1), 44–45.
- [26]. Justen Filho, M. (2017). *Comentários À Lei De Licitações E Contratos Administrativos* (18ª Ed.). Revista Dos Tribunais.
- [27]. Justen Filho, M. (2021). *Comentários À Lei De Licitações E Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil.
- [28]. Machado, H. De B. (2015). *Curso De Direito Tributário* (36ª Ed.). Malheiros.
- [29]. Kruger, J. M. (2023). *Metodologia Da Pesquisa Em Administração: Em Linguagem Descomplicada*. Editora Bagai.
- [30]. Martins, H. H. T. (2004). Metodologia Qualitativa De Pesquisa. *Educação E Pesquisa*, 30(2), 289–300.
- [31]. Meirelles, H. L. (2016). *Direito Administrativo Brasileiro* (42ª Ed.). Malheiros.
- [32]. Mello, C. A. B. De. (2016). *Curso De Direito Administrativo* (33ª Ed., Rev. E Atual.). Malheiros.
- [33]. Medeiros, T. V. S., Repolho, A. P. P., Prado, N. S., & Kruger, J. M. (2025). Profissão Contábil: Análise E Reflexões Acerca Do Perfil Dos Profissionais Da Contabilidade Registrados Junto Aos Conselhos Regionais De Contabilidade No Brasil. *IOSR Journal Of Business And Management*, 27(1, Ser. 3), 22–32. <https://doi.org/10.9790/487X-2701032232>.
- [34]. Nunes, G. C., Nascimento, M. C. D., & Alencar, M. A. C. De. (2016). Pesquisa Científica: Conceitos Básicos. *ID On Line: Revista De Psicologia*, 10(29), 144–151.
- [35]. Niebuhr, J. M. (2025). *Licitação Pública E Contrato Administrativo* (8ª Ed.). Curitiba: Zênite.
- [36]. Prestes, M. L. De M. (2019). *A Pesquisa E A Construção Do Conhecimento Científico: Do Planejamento Aos Textos, Da Escola À Academia* (6ª Ed.). Rêspel.