

LICITAÇÃO DE MERENDA ESCOLAR EM PAÇO DO LUMIAR

SCHOOL LUNCH TENDER IN PAÇO DO LUMIAR

Ciências Humanas • 16/06/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/781552238](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/781552238)

Marcos Vinicius Cardoso de Azevedo

Antônio José Almeida Veras

RESUMO

Este estudo analisa a regularidade do processo de contratação da merenda escolar executado pela Secretaria Municipal de Educação de Paço do Lumiar, Maranhão, com foco nas escolas do Conjunto Habitacional Maiobão, frente à Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e às diretrizes do PNAE (Lei nº 11.947/2009). Adotou-se uma metodologia de abordagem qualitativa e de natureza exploratório-descritiva, com a aplicação do método dedutivo por meio de pesquisa bibliográfica e documental retrospectiva abrangendo os exercícios de 2025 e 2026. Os resultados revelam que o município obteve eficiência econômica no Pregão Eletrônico nº 11/2025, gerando uma economia superior a 41%, e cumpriu o percentual mínimo de investimento na agricultura familiar, atingindo 30,8% dos repasses. Contudo, detectaram-se fragilidades na instrução processual com a necessidade de erratas sucessivas de publicação, omissão na fiscalização dos limites individuais de venda (DAP/CAF) e sobreposição orçamentária por aditivos concomitantes de refeições prontas. Conclui-se que a conformidade formal e a economicidade coexistem com lacunas de controle interno e fiscalização contratual que fragilizam a governança da política pública.

Palavras-chave: Contratação Pública; Merenda Escolar; Lei nº 14.133/2021. Agricultura Familiar; Controle Interno.

ABSTRACT

This study analyzes the compliance of the school meal procurement process executed by the Municipal Education Secretariat of Paço do Lumiar, Maranhão, focusing on schools in the Maiobão Housing Complex, in light of the New Tender Law (Law No. 14,133/2021) and PNAE guidelines (Law No. 11,947/2009). A qualitative and exploratory-descriptive methodology was adopted, applying the deductive

method through a retrospective bibliographic and documentary research covering the 2025 and 2026 fiscal years. The results reveal that the municipality achieved economic efficiency in Electronic Auction No. 11/2025, generating savings exceeding 41%, and met the minimum investment percentage in family farming, reaching 30.8% of funds. However, weaknesses were detected in the procedural instruction, with a need for successive publication errata, omission in the monitoring of individual sales limits (DAP/CAF), and budgetary overlap due to concomitant amendments for ready-made meals. It is concluded that formal compliance and economic efficiency coexist with gaps in internal control and contract oversight that weaken public policy governance.

Keywords: Public Procurement; School Meals; Law No. 14; 133/2021. Family Farming; Internal Control.

1. INTRODUÇÃO

A alimentação escolar configura direito social fundamentado na Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 6º, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 64/2010, inclui expressamente a alimentação no rol dos direitos sociais fundamentais. Esse reconhecimento jurídico reflete o entendimento de que a alimentação é pressuposto indispensável à dignidade da pessoa humana e ao pleno desenvolvimento físico e intelectual do indivíduo (Brasil, 1988).

No âmbito escolar, o artigo 208, inciso VII, da Constituição Federal impõe ao Estado o dever de garantir, em todas as etapas da educação básica, programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde. Essa obrigação constitucional é operacionalizada, no plano infraconstitucional, pelo

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), regulamentado pela Lei nº 11.947/2009 e pela Resolução FNDE nº 06/2020, que transfere recursos federais a estados e municípios para a aquisição de gêneros alimentícios destinados aos estudantes da rede pública (Brasil, 2009).

O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: [...] VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (Brasil, 1988, art. 208, VII).

Para a aquisição dos gêneros alimentícios destinados ao PNAE, os municípios estão obrigados a realizar procedimentos licitatórios em conformidade com a legislação vigente. Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o ordenamento jurídico brasileiro passou por profunda modernização, estabelecendo novos padrões de transparência, eficiência e controle para as contratações públicas, revogando progressivamente a Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 2021).

O presente trabalho tem como objeto o processo licitatório de merenda escolar no Conjunto Habitacional Maiobão, localizado no município de Paço do Lumiar, Estado do Maranhão. A localidade concentra expressiva parcela de população em situação de vulnerabilidade socioeconômica, tornando a regularidade da alimentação escolar um tema de especial relevância jurídica e social,

diante da dependência de muitas famílias em relação a esse serviço público (IBGE, 2022).

O objetivo geral desta pesquisa é analisar se o processo licitatório de merenda escolar no Conjunto Habitacional Maiobão, em Paço do Lumiar, observa os princípios e requisitos estabelecidos pela Constituição Federal, pela Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) e pela legislação específica do PNAE (Lei nº 11.947/2009). Os objetivos específicos são: (a) examinar o marco normativo aplicável às licitações de merenda escolar; (b) identificar as modalidades licitatórias pertinentes ao caso; (c) verificar o cumprimento da obrigatoriedade de destinação de 30% dos recursos à agricultura familiar; e (d) avaliar os mecanismos de controle social existentes.

A justificativa para a escolha do tema reside na frequência com que irregularidades nos processos licitatórios de merenda escolar são registradas por órgãos de controle, como o Tribunal de Contas dos Municípios do Maranhão (TCM-MA) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Tais irregularidades comprometem diretamente a qualidade da alimentação ofertada a crianças e adolescentes que, em muitos casos, dependem da merenda escolar como principal refeição diária, o que confere ao tema dimensão de direito fundamental.

O trabalho está organizado em quatro seções principais: esta Introdução, que delimita o tema, formula o problema de pesquisa e apresenta os objetivos; o Referencial Teórico, que aborda os fundamentos do direito à alimentação escolar, os princípios e modalidades de licitação pública e a estrutura normativa do PNAE; a Metodologia, que descreve os procedimentos de pesquisa adotados;

e, por fim, as Considerações Finais, com as conclusões decorrentes da análise empreendida.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A alimentação é reconhecida como um dos direitos humanos fundamentais pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ratificado pelo Brasil por meio do Decreto nº 591/1992. No plano interno, a inserção da alimentação no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, por força da Emenda Constitucional nº 64/2010, conferiu-lhe status de direito fundamental social, vinculando o poder público à obrigação de promovê-lo ativamente (Brasil, 1988; Brasil, 2010).

Para Comparato (2017), os direitos sociais são aqueles que exigem prestações positivas do Estado para sua efetivação, configurando obrigações de fazer que recaem sobre o poder público. Nesse sentido, o direito à alimentação escolar não se realiza espontaneamente, mas depende de políticas públicas estruturadas, financiadas e fiscalizadas pelo Estado, sob pena de violação constitucional que pode ser sindicada pelo Poder Judiciário.

A Lei nº 11.947/2009, que regulamenta o PNAE, estabelece como diretriz central o emprego da alimentação saudável e adequada para os estudantes, com respeito à cultura alimentar local e às necessidades nutricionais de cada faixa etária. Essa diretriz impõe ao poder público municipal um dever qualitativo que transcende a mera aquisição de alimentos, exigindo planejamento técnico e supervisão de nutricionista habilitado, conforme dispõe a Resolução FNDE nº 06/2020 (Brasil, 2009; FNDE, 2020).

São diretrizes da alimentação escolar: I – o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica. (Brasil, 2009, art. 2º, I).

O PNAE é considerado um dos maiores e mais antigos programas de alimentação escolar do mundo em funcionamento contínuo, tendo sido institucionalizado na forma atual pela Lei nº 11.947/2009, após décadas de execução por meio de portarias e decretos. O programa atende estudantes da educação básica pública em todos os municípios brasileiros, transferindo recursos do FNDE proporcionalmente ao número de alunos matriculados apurado pelo Censo Escolar do ano anterior (Brasil, 2009; FNDE, 2020).

2.1. Licitação Pública: Conceito e Princípios Norteadores

A licitação é compreendida pela doutrina como o procedimento administrativo formal pelo qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para a celebração de contratos relativos a obras, serviços, compras e alienações. Segundo Meirelles (2016, p. 283), trata-se de "procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas

interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços", visando à obtenção da proposta mais vantajosa.

Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) (Brasil, 2021, art. 5º).

Di Pietro (2022, p. 398) observa que a licitação cumpre dupla função no ordenamento jurídico: por um lado, protege o interesse público ao garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração; por outro, protege os particulares ao assegurar igualdade de condições a todos os que pretendam contratar com o poder público. Essa dualidade funcional confere à licitação caráter de garantia tanto de eficiência administrativa quanto de isonomia.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, modernizou substancialmente o regime licitatório brasileiro, revogando progressivamente a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 (Pregão) e a Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de

Contratações Públicas). O novo diploma consolidou modalidades, reforçou a preferência pelo pregão eletrônico, criou o Diálogo Competitivo e estabeleceu novos parâmetros de governança, integridade e controle nas contratações públicas (Brasil, 2021).

No âmbito do PNAE, as modalidades mais utilizadas para a aquisição de gêneros alimentícios são o Pregão Eletrônico e a Chamada Pública. Esta última é modalidade exclusiva e obrigatória para a aquisição de produtos da agricultura familiar, sendo vedada nesse caso a exigência de licitação formal, conforme determina o artigo 14 da Lei nº 11.947/2009. Para as demais aquisições de alimentos, o Pregão Eletrônico é a modalidade preferencial, dada sua celeridade e ampla competitividade (Brasil, 2009; Brasil, 2021).

Justen Filho (2022, p. 45) destaca que a licitação não é um fim em si mesma, mas um instrumento para a realização do interesse público, devendo ser interpretada e aplicada com foco nos resultados que se pretende alcançar. Nesse sentido, a burocracia procedimental não pode servir de obstáculo à satisfação das necessidades coletivas, especialmente quando estão em jogo direitos fundamentais como a alimentação adequada de crianças em idade escolar.

2.2. O Pnae: Estrutura Normativa e a Obrigatoriedade da Agricultura Familiar

A Lei nº 11.947/2009 estabelece, em seu artigo 14, que no mínimo 30% dos recursos financeiros repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE devem ser utilizados para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. Esse percentual mínimo constitui verdadeira obrigação legal dos entes federativos receptores dos

recursos, cuja inobservância sem justificativa técnica fundamentada enseja a instauração de tomada de contas especial pelo FNDE (Brasil, 2009).

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (Brasil, 2009, art. 14, caput).

A priorização da agricultura familiar no PNAE cumpre múltiplas funções: fortalece a economia local, estimula a produção de alimentos frescos e in natura, reduz a dependência de produtos ultraprocessados na alimentação escolar e promove o desenvolvimento sustentável das comunidades rurais. Segundo o FNDE (2020), essa política contribui simultaneamente para a segurança alimentar e nutricional dos estudantes e para a geração de renda no campo, configurando instrumento de política pública transversal.

A Resolução FNDE nº 06/2020 regulamenta detalhadamente o atendimento da alimentação escolar no âmbito do PNAE, estabelecendo os requisitos para elaboração dos cardápios, as competências do nutricionista responsável técnico, os critérios para a realização da Chamada Pública destinada à agricultura familiar e as exigências de controle de qualidade dos alimentos. Trata-se do

principal instrumento normativo infralegal que orienta a execução do programa nos municípios e que serve de parâmetro para a fiscalização pelos órgãos de controle (FNDE, 2020).

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é o órgão colegiado de caráter permanente, deliberativo e fiscalizador, responsável por acompanhar a aplicação dos recursos do PNAE no âmbito municipal. Composto por representantes da sociedade civil, dos pais de alunos, dos trabalhadores da educação e do poder executivo, o CAE deve zelar pela regularidade dos processos licitatórios, pela qualidade dos alimentos e pela observância das normas nutricionais, sendo seu parecer conclusivo condição para a prestação de contas ao FNDE (BRASIL, 2009; FNDE, 2020).

2.3. O Município de Paço do Lumiar e o Conjunto Habitacional Maiobão

Paço do Lumiar é um município maranhense integrante da Região Metropolitana de São Luís, com população estimada em aproximadamente 130 mil habitantes, conforme o Censo Demográfico de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O município caracteriza-se por elevado índice de urbanização e crescente demanda por serviços públicos de educação, saúde e assistência social, reflexo do processo de expansão urbana acelerada que marcou a Região Metropolitana de São Luís nas últimas décadas (IBGE, 2022).

O Conjunto Habitacional Maiobão configura uma das áreas de maior adensamento populacional do município, originado de projetos habitacionais destinados a famílias de baixa e média renda. A localidade abriga diversas unidades de ensino fundamental e infantil

da rede pública municipal, tornando o abastecimento regular e qualificado de merenda escolar uma demanda prioritária, com repercussões diretas sobre a segurança alimentar e o desempenho escolar dos estudantes (IBGE, 2022).

A concentração de famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica no Maiobão torna a merenda escolar, em muitos casos, a principal refeição diária de crianças e adolescentes atendidos pela rede pública. Essa realidade amplifica as consequências de quaisquer irregularidades no processo licitatório, pois a interrupção ou precarização do fornecimento de alimentos afeta diretamente a saúde, o desenvolvimento e a frequência escolar de estudantes que dependem desse serviço para o suprimento de suas necessidades nutricionais básicas.

3. METODOLOGIA

A presente pesquisa classifica-se, quanto à abordagem, como qualitativa, na medida em que busca compreender o fenômeno jurídico-administrativo da licitação de merenda escolar em sua complexidade normativa, institucional e social. De acordo com Minayo (2014, p. 21), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes, características que se adequam ao objeto deste estudo, voltado à análise da conformidade jurídica de atos administrativos específicos de gestão de políticas públicas. Quanto à natureza, trata-se de pesquisa básica de caráter exploratório e descritivo.

A dimensão exploratória justifica-se pela necessidade de aprofundar o conhecimento sobre a realidade documental e prática do processo

licitatório de merenda escolar no município de Paço do Lumiar, com recorte territorial analítico sobre as unidades escolares situadas no Conjunto Habitacional Maiobão. A dimensão descritiva manifesta-se na exposição sistemática do marco normativo aplicável e no mapeamento das características das contratações públicas efetuadas pela municipalidade (GIL, 2019).

O método de abordagem adotado é o dedutivo, partindo do marco normativo geral, composto pela Constituição Federal de 1988, pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) e pela legislação específica do PNAE (Lei nº 11.947/2009 e Resolução FNDE nº 06/2020), para a análise concreta e particular dos contratos administrativos celebrados pela gestão local, conforme os parâmetros de encadeamento lógico descendente descritos por Lakatos e Marconi (2021).

O procedimento adotado concentra-se na pesquisa bibliográfica e documental de caráter retrospectivo, delimitando o recorte temporal de análise entre os anos de 2025 e 2026. A pesquisa bibliográfica apoia-se em obras doutrinárias de Direito Administrativo, com destaque para autores como Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Marçal Justen Filho.

A pesquisa documental, por sua vez, foi estruturada a partir do levantamento exclusivo de fontes primárias oficiais e definitivas que subsidiaram a construção do item de resultados e discussão, obtidas por meio de consultas e extrações diretas no Diário Oficial do Município de Paço do Lumiar – MA e no Portal Nacional de Contratações Públicas. O corpus documental analisado limitou-se estritamente aos editais de licitação, termos de referência, termos conjuntos de adjudicação e homologação, editais de chamada

pública, instrumentos de contrato administrativo de aquisição de gêneros alimentícios e termos aditivos de valor.

Quanto à técnica de análise de dados, foi adotada a análise de conteúdo do tipo documental, com abordagem hermenêutica voltada à interpretação sistemática e teleológica das cláusulas contratuais e editais.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise dos resultados obtidos por meio da pesquisa documental permite compreender a realidade prática dos procedimentos de contratação da merenda escolar executados pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Paço do Lumiar – MA, confrontando-os com o bloco de constitucionalidade e com o regime jurídico administrativo das licitações e contratos públicos vigentes.

4.1. O Panorama de Execução das Contratações de Merenda Escolar em Paço do Lumiar: A Rota dos Gêneros Não Perecíveis e Perecíveis

O desenho logístico e orçamentário delineado pela SEMED de Paço do Lumiar para o suprimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) evidencia uma clara linha de divisão metodológica entre as contratações comuns de ampla concorrência e o fomento às políticas públicas de inclusão socioeconômica.

Para o atendimento da rede municipal de ensino, englobando as escolas situadas no Conjunto Habitacional Maiobão e demais polos, o município utiliza-se da modalidade Pregão Eletrônico, baseada no critério de julgamento de menor preço por grupo/lote. De acordo

com os dados coletados no Termo de Adjudicação e Homologação do Pregão Eletrônico nº 11/2025 (Processo Administrativo nº 2705/2025), o certame restou consolidado conforme estruturado na Tabela 1.

Tabela 1 - Homologação de Lotes e Valores Oficiais do Pregão Eletrônico nº 11/2025 – SEMED

LOTE/GRUPO	FORNECEDOR ADJUDICATÁRIO	CNPJ	VALOR TOTAL HOMOLOGADO (R\$)
Lotes 1, 2 e 3	CC Nascimento Comércio Ltda	63.540.066/0 001-94	3.810.543,43
Lote 4	Quality Comércio Serviço de Produtos Eireli	27.145.426/00 01-90	199.992,70
Lote 5	PRC Duarte	49.273.080/0 001-48	920.996,80
VALOR TOTAL CONTRATADO	-	-	4.931.532,93

Fonte: Dados da pesquisa.

A estruturação do Edital do Pregão Eletrônico nº 11/2025 revela a fixação de um orçamento estimado global no vulto de R\$ 8.448.093,11. Ao confrontar o teto estimado com o montante efetivamente adjudicado e homologado (R\$ 4.931.532,93), verifica-se uma economia real de escala superior a 41% em face da estimativa referencial inicial da Administração. Sob a ótica de Meirelles (2016), este resultado consubstancia a eficiência procedimental do pregão em sua forma eletrônica, cujo ambiente virtual maximiza o princípio

da competitividade e propicia a seleção da proposta economicamente mais vantajosa para o erário.

Contudo, a hermenêutica documental aplicada ao Anexo VI do Termo de Referência da prefeitura descortina uma importante opção político-administrativa: a não destinação de cotas reservadas ou itens exclusivos para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), excepcionando a regra geral ditada pelo Art. 48 da Lei Complementar nº 123/2006. A justificativa encampada pela prefeitura sustenta que a fragmentação dos quantitativos traria prejuízos ao 'complexo do objeto' e comprometeria a logística de distribuição, enquadrando-se na salvaguarda de desvantagem institucional prevista no Art. 49, inciso III, do mesmo diploma complementar.

Ocorre que, no plano da distribuição física, a Administração optou por um modelo centralizado e descentralizado concomitante: os gêneros classificados como 'estoque seco' (Lote 1 – não perecíveis) são entregues no Depósito Central da SEMED localizado na Avenida 09, Maiobão; por sua vez, os gêneros perecíveis e resfriados (hortifrúti, pães e proteínas) devem ser entregues diretamente nas mais de cem unidades de ensino listadas no certame, dentre as quais destacam-se as escolas de forte adensamento populacional do Conjunto Habitacional Maiobão, a exemplo da UEB Prof. José Maria Ramos Martins e da UEB Profa. Nadir Nascimento Moraes.

Essa engenharia logística transfere o ônus e o risco do transporte integralmente aos fornecedores privados arrematantes, demandando vistorias rígidas por parte da equipe técnica de Nutricionistas da prefeitura por ocasião do recebimento definitivo,

sob pena de ferimento ao direito à alimentação adequada de crianças em situação de vulnerabilidade.

4.2. Análise do Cumprimento do Percentual Mínimo da Agricultura Familiar (Lei Nº 11.947/2009 e Resolução Fnde Nº 06/2020)

O coração normativo do PNAE reside no comando imperativo do Art. 14 da Lei nº 11.947/2009, o qual impõe aos entes federativos o dever de aplicar, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na aquisição direta de alimentos produzidos pela agricultura familiar. Através do mapeamento dos atos oficiais de Paço do Lumiar, foram levantados os dados reais relativos às Chamadas Públicas efetuadas nos exercícios de 2025 e 2026, conforme exposto na Tabela 2.

Tabela 2 - Consolidação Financeira dos Contratos de Aquisição de Gêneros Alimentícios via Chamada Pública (2025–2026) – SEMED

EXERCÍCIO	INSTRUMENTO E PROCESSO	ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL / COOPERATIVA	VALOR GLOBAL (R\$)
2025	Contrato nº 02/2025 (Chamada 001/2025)	Clube de Mães e dos Agricultores Familiares do Povoado Pindoba	984.180,45
2025	Contrato nº 01/2025 (Chamada 001/2025)	Associação de Pequenos Agricultores da Comunidade de Iguaiíba	962.728,40
2025	Contrato nº 03/2025	Associação de Agricultores e	252.821,75

	(Chamada 001/2025)	Agricultoras da V. R. Nova Canaá	
2026	Contrato nº 21/2026 (Chamada 002/2025)	Associação de Agricultores e Agricultoras da V. R. Nova Canaá	629.196,35
2026	Contrato nº 23/2026 (Chamada 002/2025)	Associação dos Comunitários e Agricultores da Com. Mercês	399.167,50
VALOR TOTAL	ALOCADO NA AGRICULTURA	FAMILIAR NO PERÍODO	3.228.094,45

Fonte: Dados da pesquisa.

A análise hermenêutica teleológica destes dados revela um robusto fortalecimento da economia agrícola local, dividida em polos de produção em Paço do Lumiar, tais como os povoados de Pindoba, Iguaíba, Mercês e Nova Canaá. A soma dos repasses às cooperativas e associações apenas em 2025 atingiu o montante real de R\$ 2.199.730,60. Comparando este valor com o montante gasto nas contratações do Pregão Eletrônico nº 11/2025 (R\$ 4.931.532,93), observa-se que a agricultura familiar respondeu por aproximadamente 30,8% do total dos recursos despendidos pela Administração para o abastecimento da merenda de Paço do Lumiar naquele período, superando formalmente o patamar mínimo imposto pela legislação federal.

Conforme assevera Justen Filho (2022), o procedimento de Chamada Pública instrumentaliza o princípio constitucional do desenvolvimento nacional sustentável (Art. 5º da Lei nº 14.133/2021). Ao adquirir hortifrútis diretamente do produtor rural local, como abóbora, acerola, banana, macaxeira, mamão e polpas de frutas, a

prefeitura não apenas promove a segurança alimentar e nutricional dos alunos com alimentos frescos e in natura, mas fixa a riqueza orçamentária dentro das próprias fronteiras do município, reduzindo os níveis de vulnerabilidade socioeconômica regional.

4.3. O Controle Social e a Regularidade do Processo Sob a Ótica dos Órgãos de Controle

Se, por um lado, o município atinge os percentuais mínimos de investimento, por outro, o exame crítico-documental aponta severas fragilidades na instrução dos processos administrativos de contratação e na estabilidade dos atos publicados no Diário Oficial. Um exemplo flagrante de erro crasso formal reside na publicação dos resultados de credenciamento e homologação da Chamada Pública nº 001/2025. O município foi obrigado a publicar erratas sucessivas no Diário Oficial do Poder Executivo em 18 de março de 2025 para corrigir os valores homologados e os CNPJs das organizações vencedoras. O valor de contratação do Clube de Mães de Pindoba havia sido homologado erroneamente com uma diferença de centavos, revelando desatenção na liquidação matemática das planilhas.

Do ponto de vista doutrinário de Di Pietro (2022), a publicação de erratas para correção de elementos essenciais do contrato administrativo expõe falhas na governança interna e mitiga a eficácia do princípio da segurança jurídica e da vinculação ao instrumento convocatório, gerando insegurança na cadeia de fornecedores.

Outro ponto crítico identificado na análise hermenêutica dos contratos de agricultura familiar de Paço do Lumiar é o

descompasso na aplicação das regras de limites de comercialização individuais por produtor. A Cláusula Terceira de todos os contratos analisados (Contrato nº 02/2025 e Contrato nº 23/2026) crava o limite anual de venda em até R\$ 40.000,00 por Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ou Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), em estrita observância à Resolução FNDE nº 06/2020.

As minutas e extratos contratuais, entretanto, falham ao repassar a responsabilidade de fiscalização desse teto individual unicamente ao representante legal da cooperativa contratada (Cláusula Terceira, alínea 'c'), eximindo, por vias contratuais, o papel de polícia administrativa do Fiscal do Contrato nomeado pela SEMED. O Tribunal de Contas (TCE-MA) tem reiteradamente apontado que a ausência de mecanismos institucionais de controle da origem física dos alimentos (rastreadabilidade) abre brechas para a 'figura do atravessador', desfigurando a finalidade teleológica de proteção ao pequeno produtor rural.

Ademais, verifica-se um fenômeno de 'pulverização e sobreposição contratual': em 13 de fevereiro de 2026, o Secretário de Educação assinou o 1º Termo Aditivo de Valor ao Contrato Administrativo nº 071/2025, de titularidade da empresa KRM Empreendimento Ltda, injetando um acréscimo quantitativo de 25% (R\$ 53.437,50) para a prestação de serviços de 'refeições prontas tipo quentinhas' para a SEMED.

A coexistência de contratos de grande vulto para o fornecimento de refeições industrializadas prontas (quentinhas) simultaneamente a contratos milionários de hortifrúti da agricultura familiar e estocagem de mantimentos do Pregão Comum gera um paradoxo de gestão orçamentária. Esse cenário exige um nível de atuação e

fiscalização rigoroso por parte do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), sob o risco de ocorrência de desperdício de insumos ou duplicidade de faturamento de refeições para o mesmo alunado das escolas públicas do Conjunto Habitacional Maiobão.

5. CONCLUSÃO

As considerações finais deste estudo permitem consolidar as deduções jurídicas decorrentes da análise do processo de contratação da alimentação escolar no município de Paço do Lumiar, com foco no Conjunto Habitacional Maiobão. O problema de pesquisa foi respondido ao demonstrar que a eficiência econômica e o cumprimento de metas formais coexistem com fragilidades na instrução administrativa e na fiscalização dos atos.

O objetivo geral e os específicos foram plenamente alcançados por meio do exame do corpus documental. O Pregão Eletrônico nº 11/2025 atendeu ao princípio da economicidade sob a égide da Lei nº 14.133/2021, gerando economia superior a 41%. Adicionalmente, as chamadas públicas atingiram a marca de 30,8% de investimento na agricultura familiar local, cumprindo o mínimo de 30% exigido pela Lei nº 11.947/2009.

Contudo, a pesquisa descortinou riscos à regularidade do processo de fornecimento do município. A necessidade de erratas sucessivas no Diário Oficial para corrigir dados essenciais expõe lacunas na governança. A transferência da fiscalização de limites de venda (DAP/CAF) aos próprios contratados e os aditivos concomitantes de refeições prontas indicam falhas no dever de polícia e no controle social do setor.

As limitações deste trabalho centram-se em sua natureza puramente documental e retrospectiva. A análise restringiu-se às peças formais publicadas eletronicamente nos órgãos de fiscalização do estado. Dessa forma, restou obstada a verificação prática e direta sobre a logística e a qualidade do alimento distribuído nas cozinhas das escolas do Maiobão.

Como sugestões para pesquisas futuras correlatas, aponta-se a necessidade de auditorias operacionais de campo. Estudos com aplicação de questionários junto à comunidade escolar e inspeção sanitária direta são fundamentais. Tais abordagens permitirão mensurar o impacto real dessas falhas administrativas na rotina nutricional dos alunos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992.** Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010.** Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 6, de 8 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, DF: FNDE, 2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13511>. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm. Acesso em: 20 maio 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 20 maio 2026.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 35. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 20 maio 2026.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. por José Emmanuel Burle Filho e Carla Rosado Burle. São Paulo: Malheiros, 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 20 maio 2026.

PAÇO DO LUMIAR (Município). Secretaria Municipal de Educação. **1º Termo Aditivo de Valor ao Contrato Administrativo nº 071/2025**. Contratante: Secretaria Municipal de Educação. Contratada: KRM Empreendimento Ltda. Objeto: Acréscimo quantitativo de 25% no

fornecimento de refeições prontas tipo quentinhas. Paço do Lumiar, MA: SEMED, 13 fev. 2026. Disponível em: <https://pacodolumiar.ma.gov.br/>. Acesso em: 28 maio 2026[cite: 5].

PAÇO DO LUMIAR (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Contrato nº 02/2025 - SEMED/CP.** Contratante: Secretaria Municipal de Educação. Contratada: Clube de Mães e dos Agricultores Familiares do Povoado Pindoba. Objeto: Aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar. Paço do Lumiar, MA: SEMED, 13 mar. 2025. Disponível em: <https://pacodolumiar.ma.gov.br/diariooficial>. Acesso em: 28 maio 2026[cite: 2].

PAÇO DO LUMIAR (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Contrato nº 21/2026 - SEMED/CP.** Contratante: Secretaria Municipal de Educação. Contratada: Associação de Agricultores e Agricultoras Familiar da Vila Residencial Nova Canaá. Objeto: Aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar letivo 2026. Paço do Lumiar, MA: SEMED, 02 mar. 2026. Disponível em: <https://pacodolumiar.ma.gov.br/>. Acesso em: 28 maio 2026[cite: 7].

PAÇO DO LUMIAR (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Contrato nº 23/2026 - SEMED/CP.** Contratante: Secretaria Municipal de Educação. Contratada: Associação dos Comunitários, Agricultores e Agricultoras da Comunidade Mercês. Objeto: Aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar letivo 2026. Paço do Lumiar, MA: SEMED, 02 mar. 2026. Disponível em: <https://pacodolumiar.ma.gov.br/>. Acesso em: 28 maio 2026[cite: 3].

PAÇO DO LUMIAR (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Edital de Licitação: Pregão Eletrônico nº 11/2025.** Processo Administrativo nº 2705/2025. Contratante: Secretaria Municipal de Educação (SEMED). Paço do Lumiar, MA: SEMED, 15 maio 2025. Disponível em: <https://pacodolumiar.ma.gov.br/>. Acesso em: 28 maio 2026[cite: 4].

PAÇO DO LUMIAR (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Edital de Chamada Pública nº 002/2025/SEMED.** Processo Administrativo nº 30655/2025. Objeto: Aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para atendimento ao PNAE no período de 2026. Paço do Lumiar, MA: SEMED, 30 dez. 2025. Disponível em: <https://pacodolumiar.ma.gov.br/>. Acesso em: 28 maio 2026[cite: 10].

PAÇO DO **LUMIAR (Município). Secretaria Municipal de Educação.** Erratas de Publicação: Resultado de Credenciamento e Termo de Homologação. Processo Administrativo nº 005592/2024. Diário Oficial do Município, Poder Executivo, Paço do Lumiar, MA, p. 10-11, 18 mar. 2025. Disponível em: <https://pacodolumiar.ma.gov.br/diariooficial>. Acesso em: 28 maio 2026[cite: 2].

PAÇO DO LUMIAR (Município). Secretaria **Municipal de Educação.** **Extrato** do Contrato Administrativo nº 01/2025 - SEMED/CP. Contratante: Secretaria Municipal de Educação. Contratada: Associação de Pequenos Agricultores da Comunidade de Iguaiá. Diário Oficial do Município, Poder Executivo, Paço do Lumiar, MA, p. 11, 18 mar. 2025. Disponível em: <https://pacodolumiar.ma.gov.br/diariooficial>. Acesso em: 28 maio 2026[cite: 2].

PAÇO DO LUMIAR (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Extrato do Contrato Administrativo nº 03/2025 - SEMED/CP.** Contratante: Secretaria Municipal de Educação. Contratada: Associação de Agricultores e Agricultoras Familiar da Vila Residencial Nova Canaá. Diário Oficial do Município, Poder Executivo, Paço do Lumiar, MA, p. 13, 18 mar. 2025. Disponível em: <https://pacodolumiar.ma.gov.br/diariooficial>. Acesso em: 28 maio 2026[cite: 2].

PAÇO DO LUMIAR (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Termo Conjunto de Adjudicação e Homologação:** Pregão Eletrônico nº 11/2025. Processo Administrativo nº 2705/2025. Adjudicatários: CC Nascimento Comércio Ltda; PRC Duarte; Quality Comércio Serviço de Produtos Eireli. Diário Oficial do Município, Poder Executivo, Paço do Lumiar, MA, 04 set. 2025. Disponível em: <https://pacodolumiar.ma.gov.br/diariooficial>. Acesso em: 28 maio 2026[cite: 11].

LISTA DE SIGLAS OU ABREVIATURAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas

CAF - Cadastro Nacional da Agricultura Familiar

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CEI - Centro Universitário Santa Terezinha

CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

DAP - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

DOM - Diário Oficial do Município

EPP - Empresa de Pequeno Porte

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ME - Microempresa

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNCP - Portal Nacional de Contratações Públicas

SEMED - Secretaria Municipal de Educação

TCE-MA - Tribunal de Contas do Estado do Maranhão

UEB - Unidade de Educação Básica

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Direito do Centro
Universitário Santa Terezinha - CEST, para obtenção do grau de
Bacharel em Direito. Orientador: Prof. Dr. Antônio Veras