

A nova lei de licitações e contratos administrativos: impactos na agricultura familiar brasileira

The new law on bidding and administrative contracts: impacts on Brazilian family farming

Anastácia Borges Bento¹, Ednelton Helejone Bento Pereira² e Lorena Araújo Rolim Moreira³

v. 12/ n. 1 (2024)
Janeiro/Março

Aceito para publicação em
30/04/2024.

¹Mestre em Sistemas Agroindustriais pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, Graduada em Direito pela Faculdade Católica da Paraíba, Advogada. E-mail:

advanastaciaborges@gmail.com;

²Mestre em Sistemas Agroindustriais pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, Graduado em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, Advogado e Presidente da OAB subseção Cajazeiras/PB. E-mail:

jone@bentoepereira.com.br;

³Graduada em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, pesquisadora CNPq. E-mail:

lorenarolim.cz@gmail.com.

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP>

Resumo: A Administração Pública contrata serviços e adquire produtos por meio do processo de licitação, definido em lei. Entretanto, a legislação prevê hipóteses em que a Administração pode realizar a compra de produtos sem a necessidade de licitação. Uma dessas hipóteses é o credenciamento, expressamente previsto na Lei nº 14.133/2021, denominada Nova Lei de Licitações. O credenciamento pode ser utilizado para facilitar a aquisição de produtos da agricultura familiar, tendo em vista que os agricultores necessitam vender a produção excedente, ao passo que a gestão pública precisa adquirir alimentos para manter o funcionamento de instituições e a prestação de serviços à população. O presente estudo foi desenvolvido com o objetivo de analisar os impactos da aplicação jurídica da Lei nº 14.133/2021 sobre a agricultura familiar brasileira, possibilitando uma via menos burocrática e mais eficiente por meio de uma cartilha educativa com orientações sobre o credenciamento de agricultores junto à Administração Pública municipal. Foi realizado um estudo bibliográfico, com abordagem qualitativa, com base na análise da legislação, doutrina e estudos sobre o tema. Constatou-se que a Nova Lei de Licitações pode contribuir para que o credenciamento seja cada vez mais utilizado como instrumento nas contratações entre a Administração Pública e os pequenos produtores da agricultura familiar. Assim, os agricultores podem buscar os órgãos públicos locais e solicitar informações sobre o credenciamento, estimulando as instituições e prefeituras municipais a organizarem rotinas administrativas e procedimentos para a aquisição dos produtos agrícolas.

Palavras-chave: Administração pública; Agricultura familiar; Credenciamento.

Abstract: The Public Administration hires services and acquires products through the bidding process, defined by law. However, the legislation provides for cases in which the Administration can purchase products without the need for bidding. One of these hypotheses is accreditation, expressly provided for in Law No. 14,133/2021, called the New Bidding Law. Accreditation can be used to facilitate the acquisition of family farming products, given that farmers need to sell surplus production, while public management needs to purchase food to maintain the functioning of institutions and the provision of services to the population. The present study was developed with the objective of analyzing the impacts of the legal application of Law No. 14,133/2021 on Brazilian family farming, enabling a less bureaucratic and more efficient path through an educational booklet with guidelines on the accreditation of farmers with the municipal Public Administration. A bibliographic study was carried out, with a qualitative approach, based on the analysis of legislation, doctrine and studies on the subject. It was found that the New Bidding Law can contribute to accreditation being increasingly used as an instrument in contracts between the Public Administration and small family farming producers. Thus, farmers can contact local public agencies and request information about accreditation, encouraging institutions and municipal governments to organize administrative routines and procedures for the acquisition of agricultural products.

Keywords: Public administration; Family farming; Accreditation.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira é a maior compradora do mercado nacional (Guterres, 2021). Para isso, deve fazer uso da licitação, que é o processo obrigatório para as compras no setor público. O volume de aquisições anuais realizadas pelos gestores públicos permite que o Estado determine as condições de produção e disponibilização dos serviços, materiais e produtos, bem como os requisitos para a execução de obras públicas e outras demandas a cargo da gestão pública (Vieira; Puerari, 2021).

Entre as aquisições que são constantemente realizadas pela Administração Pública junto a particulares, estão os gêneros alimentícios, destinados a diversos órgãos e instituições por meio de programas, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, entre outros. Esses programas possibilitam a aquisição de produtos alimentícios diretamente da agricultura familiar, de forma menos burocrática em comparação ao processo de licitação.

Os órgãos e entidades da Administração Pública, nas esferas municipal, estadual e federal, realizam a compra de produtos alimentícios destinados a asilos, creches, hospitais, escolas, entre outras instituições. Os alimentos são adquiridos por um preço de referência pesquisados nos mercados regionais. A agricultura familiar possui participação de grande importância na economia e nas aquisições realizadas pela Administração Pública (Silva et al., 2022).

Segundo o Portal da Transparência da Controladoria Geral da União (2020), 54,30% dos recursos usados para contratação pública em 2019 se referem a processos de contratação com dispensa ou com inexigibilidade de licitação. A segunda modalidade mais adotada é o pregão, cujos processos de contratação representam média de 43,79% de mais de 68 bilhões naquele ano contratado. Isto representa uma proporção de 1,24 acima das contratações diretas para cada pregão. No ano 2018, a proporção foi 44% maior, chegando naquele ano a 1,78 contratações diretas para cada pregão. No ano de 2020, em plena pandemia da Covid-19, a proporção se manteve ainda em 1,43 contratações diretas para cada pregão (Brasil, 2020).

A constitucionalização das licitações públicas é uma temática recente no Brasil, pois ocorreu pela primeira vez, através da atual Carta Magna de 1988. Nela se tem o tema licitação tratado em alguns dispositivos, inclusive já prevendo que a lei poderia especificar as hipóteses em que a licitação poderia não ser aplicada. E, ao ser regulamentada pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, tal dispositivo deu origem à dispensa e inexigibilidade de licitação, cuja adoção foi bem disseminada na esfera da Administração Pública (Corrêa, 2021). Não se trata, portanto, de uma modalidade de

licitação, mas de situações em que a Administração pode adotar outros critérios e realizar a aquisição de produtos ou serviços sem a obrigatoriedade de licitação.

A Lei nº 8.666/1993 permaneceu 28 (vinte oito) anos em vigência no nosso ordenamento jurídico e, desde sua promulgação, recebeu diversas críticas e tentativas de modificação e revogação (Niebuhr, 2020). Desde o regime do Decreto Lei nº 2.300 de 1986 e, posteriormente, a Lei nº 8.666 de 1993, o processo licitatório no Brasil foi caracterizado pela morosidade, excesso de formalismos, a inópia de transparência, riscos à segurança jurídica, exagero do valor de bens e serviços e pelo excesso da judicialização dos certames (REMÉDIO, 2021).

Entretanto, a licitação segue um curso evolutivo intrínseco às circunstâncias sociais que implicam em diferentes demandas para a Administração Pública, muitas vezes para atender melhor aos anseios da população e sempre respeitando, necessariamente, os princípios constitucionais. Nesse sentido, buscando modernizar, diminuir a burocracia, dar maior transparência, outorgar maior celeridade, ampliar a segurança jurídica e atribuir maior efetividade nas relações entre a Administração pública e os particulares, em abril de 2021 foi publicada a Lei 14.133 de 2021, que trouxe o novo marco das licitações e contratos administrativos no Brasil (Brasil, 2021).

Contudo, diante das incertezas sobre a efetividade e aplicabilidade das normas, que fomentam e articulam os debates, a promulgação da nova lei cria alguns desafios instigantes em matéria de modernização da Administração pública (Aragão, 2021). Há, em um primeiro momento, a incumbência de fazer com que o regramento novo esteja em sintonia com as dificuldades que assolam a organicidade do Estado e, que os seus dispositivos também possam ser, de fato, aplicados com graus de eficácia e eficiência pelas Administrações Públicas diretas, fundacionais da União, autárquicas e dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal.

Vale ressaltar que a agricultura familiar ocupa posição de destaque no desenvolvimento econômico e social brasileiro, notadamente no século XIX quando passa a abastecer os centros urbanos que estavam em processo de expansão, criando a necessidade de produção de alimentos para atender o contingente populacional que se instalava nas cidades. A Administração Pública necessita adquirir produtos alimentícios constantemente para manter o funcionamento de determinados órgãos, instituições e serviços.

A Lei nº 14.133/2021, tendo sido criada para proporcionar inovação, celeridade e outros avanços para as contratações públicas, pode contribuir para fomentar a agricultura familiar brasileira enquanto fornecedora de produtos alimentícios para a Administração Pública, especialmente pela previsão expressa sobre o credenciamento como hipótese de inexigibilidade de licitação e que pode se aplicar aos produtores do regime de agricultura familiar.

Tendo em vista todas essas considerações a respeito da aquisição de bens e serviços pela gestão pública, especialmente as novidades introduzidas pela Nova Lei de Licitações, o presente estudo foi desenvolvido com base no seguinte questionamento problemático: quais os impactos da aplicação jurídica da Lei nº 14.133/2021 sobre a agricultura familiar brasileira?

A escolha do tema reflete uma aproximação da pesquisadora com a temática, ao passo que se reveste de relevância social pela possibilidade de fomento à agricultura familiar por meio da aplicação da Nova Lei de Licitações como instrumento apto a desburocratizar o fornecimento direto de produtos alimentícios à Administração Pública. O estudo também visa a produção de subsídios práticos e úteis aos agricultores familiares que desejem fornecer a produção excedente aos órgãos e instituições públicas.

O objetivo do estudo é analisar os impactos da aplicação jurídica da Lei nº 14.133/2021 sobre a agricultura familiar brasileira, possibilitando uma via menos burocrática e mais eficiente por meio de uma cartilha educativa com orientações sobre o credenciamento de agricultores junto à Administração Pública Municipal.

2. MATERIAIS E MÉTODO

O presente trabalho é um estudo exploratório, com abordagem qualitativa, de cunho bibliográfico. Segundo Poupert et al. (2008), a pesquisa de abordagem qualitativa refere-se ao exame e esclarecimento de questões mais complexas que aparecem ao longo da pesquisa, detalhando particularidades por meio de uma análise mais aprofundada. Já o estudo de caráter exploratório, conforme Marconi e Lakatos (2017), tem como finalidade identificar melhor ou fazer uma sondagem acerca de um fato ou fenômeno, na maioria das vezes retratando visões e conceitos novos.

A pesquisa teve início em uma revisão doutrinária, prosseguindo com uma análise bibliográfica qualitativa de artigos jurídicos e legislação relacionada ao tema. O desenvolvimento do estudo se deu em seis etapas. Na primeira etapa, há uma seleção da questão para revisão; a segunda determina os critérios para seleção da amostra; a terceira define as características da pesquisa; na quarta é realizada a análise de dados; na quinta temos a interpretação dos resultados, e por último, a apresentação da síntese e elaboração da cartilha.

A pesquisa foi construída com base nesta problemática: quais os impactos da aplicação jurídica da Lei nº 14.133/2021 sobre a agricultura familiar brasileira?

Para levantamento dos artigos, foram utilizadas a base da *Web of Science*, Portal de Periódicos CAPES, *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e o Google Acadêmico, aplicando os descritores “Licitação”, “Lei 14.133 de 2021” e “Agricultura Familiar”. Para a seleção da amostra,

foram considerados os seguintes critérios de inclusão: artigos publicados no idioma português, no ano de 2021 a 2022, que retratam a temática em estudo.

Após a investigação do tema e construção do artigo, a cartilha foi confeccionada com base no embasamento teórico e na legislação consultada, no intuito de produzir uma ferramenta didática e simples, de fácil compreensão e com informações relevantes ao público-alvo, agricultores familiares. O conteúdo da cartilha foi composto especialmente por orientações sobre o credenciamento dos agricultores junto à Administração Pública Municipal, de forma clara e fácil entendimento. Foram incluídas algumas ilustrações com o objetivo de tornar a leitura mais agradável.

As informações inseridas na cartilha foram reduzidas para que o conteúdo não se tornasse excessivo. Foram priorizadas as informações mais importantes para que os agricultores compreendam facilmente o passo a passo a ser seguido para realizarem o credenciamento.

3. CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E O PROCESSO LICITATÓRIO

Os gestores públicos precisam adquirir bens e suprimentos para atender às demandas dos órgãos administrativos que prestam serviços à população. Para tanto, devem obedecer aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, quais sejam, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, consagrados no art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988). Por meio das compras públicas, a Administração presta serviços à sociedade, contratando serviços ou fornecimento de mercadorias com particulares (Bezerra Filho, 2012; Mello, 2019).

Entretanto, as despesas públicas estão atreladas à observância de requisitos legais a serem observados pelo administrador, entre os quais, a necessidade de licitação, na forma da lei, tendo em vista os princípios constitucionais e licitatórios, todos os aspectos legais e etapas a serem cumpridas para que os recursos públicos sejam alocados da melhor maneira possível (Brasil, 1988; Gasparini, 2017).

O princípio da legalidade preceitua que a vontade pessoal do administrador não pode prevalecer em detrimento ao interesse público. Enquanto os particulares podem realizar tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração Pública só pode fazer aquilo que a lei expressamente autoriza (Di Pietro, 2017). Trata-se de um princípio que busca prevenir abusos de conduta por parte do administrador e todas as disposições legais relativas ao processo licitatório contribuem para que as contratações sejam realizadas de acordo com o interesse público.

O princípio da impessoalidade impõe a vinculação do ato administrativo ao seu fim legal, de forma que o administrador deve praticar os atos com a estrita finalidade de atender aos objetivos

estabelecidos na legislação, atuando sempre de forma impessoal. A impessoalidade impede que um ato seja praticado para beneficiar interesses do agente ou de terceiros (Alexandrino; Paulo, 2014). Dessa forma, o administrador público deve guiar o processo licitatório com base em critérios objetivos, sem favorecer qualquer questão pessoal ou vantagem desvinculada do interesse público.

O princípio da moralidade obriga o administrador a perseguir o melhor resultado para a Administração, não se limitando apenas ao mero cumprimento da lei. Não basta praticar condutas legais. O agente deve pautar suas ações no interesse público. Os atos de improbidade podem levar à suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e outras penalidades (Di Pietro, 2017). O princípio da moralidade evita que os agentes da Administração Pública se afastem da moral em suas ações.

Quanto ao princípio da publicidade, aduz que qualquer pessoa deve ter livre acesso a informações sobre o patrimônio público e a forma como é administrado, para que possa exercer o direito de fiscalização. Com base neste princípio, qualquer pessoa pode obter certidões que podem servir, por exemplo, para o ajuizamento de uma ação popular (Meirelles, 2016). Em regra, só cabe exceção ao princípio da publicidade quando o interesse público assim determinar. Nas licitações, a publicidade deve ser assegurada por meio da ampla divulgação sobre o certame, que deve alcançar o maior número possível de interessados.

O princípio da eficiência completa a sequência definida no caput do art. 37, da CRFB/1988, tendo sido acrescentado por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 19 no intuito de obrigar a administração direta e indireta a buscar o bem comum, exercendo competências de forma eficaz, imparcial, participativa e transparente, priorizando sempre os critérios legais e morais para que os recursos públicos sejam alocados para a obtenção do melhor resultado possível (Ramos, 2020). Nas licitações, o princípio da eficiência impõe a busca pela proposta mais vantajosa dentre os licitantes interessados em contratar com a Administração Pública (Marinela, 2020).

Além dos princípios constitucionais, existem os princípios licitatórios específicos que, para Meirelles (2016), são os seguintes: procedimento formal, publicidade de seus atos, igualdade entre os licitantes, sigilo na apresentação das propostas, vinculação ao edital, julgamento objetivo, probidade administrativa e adjudicação compulsória. É importante trazer, ainda que em breve delineamento, as principais características de cada um desses princípios.

O procedimento formal vincula a licitação às disposições legais que regem o processo licitatório. Além da legislação, a licitação deve se desenvolver estritamente de acordo com o regulamento e o edital, o qual deve ser elaborado de forma a afastar empresas sem as condições técnicas e financeiras adequadas para atender às necessidades da Administração, mas também não

pode restringir o número de concorrentes, sob o risco de favorecer determinadas empresas (Meirelles, 2020).

A publicidade dos atos atende à exigência constitucional da produção de efeitos externos perante as partes e terceiros, ou seja, a população deve dispor de meios para acompanhar o processo licitatório, seja por meio dos avisos de abertura amplamente divulgados, reconhecimento do edital e anexos, objeto da licitação, entre outras informações. Assim, a atividade administrativa se torna mais transparente (Mello, 2012).

Quanto ao princípio da igualdade entre os licitantes, dispõe que a Administração não pode favorecer um determinado licitante, prejudicando os demais. Esse princípio impede a discriminação e favorecimento de interesses particulares. Outro princípio licitatório é o sigilo na apresentação da proposta, que visa a escolha da melhor proposta entre as apresentadas pelos concorrentes, mas cujo conteúdo só deverá ser conhecido por todos após a abertura dos envelopes, tendo em vista que o conhecimento antecipado pode comprometer a lisura do processo (Meirelles, 2016).

A vinculação ao instrumento convocatório é o princípio básico em qualquer licitação, estabelecendo que a Administração não pode fixar uma forma de participação dos licitantes no edital e, posteriormente, aceitar novas propostas ou documentação em desacordo com as condições iniciais do instrumento convocatório. O edital é a lei interna da licitação, representando o instrumento que vincula os licitantes às regras previamente estabelecidas. Todos que desejam participar já devem conhecer essas regras antecipadamente (Meirelles, 2020).

O julgamento objetivo é o princípio estabelecido nos arts. 44 e 45 da Lei nº 8.666/1993 e vincula o julgamento das propostas ao objetivo do processo licitatório, para que atenda ao objetivo predefinido pela Administração, afastando qualquer ato discricionário dos julgadores na escolha das propostas (Brasil, 1993).

O princípio da probidade administrativa representa um dever do administrador público, que alcança a todos os que promove a licitação e seus julgadores. As condutas contrárias a este princípio representam os atos de improbidade administrativa e ferem princípios constitucionais, sujeitando o infrator a diversas penalidades (Meirelles, 2016).

A adjudicação compulsória impede que a Administração celebre contrato com licitante que não apresentou a melhor proposta ou com terceiros que não participaram da licitação. A Administração não é obrigada a celebrar o contrato, mas, se decidir fazê-lo, deve necessariamente obedecer à ordem de classificação no processo licitatório e, somente se o vencedor desistir, o segundo classificado será convocado (Brasil, 1993). Entretanto, é importante esclarecer que o direito do vencedor se limita à adjudicação, uma vez que a Administração pode adiar o contrato ou mesmo anular o procedimento, se houverem motivos suficientes.

4. A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (LEI Nº14.133/2021)

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos foi publicada em 1º de abril de 2021 e trouxe várias inovações em comparação com a Lei nº 8.666/93, tais como novos critérios de julgamento das propostas; cadastro unificado de licitantes; aprimoramento das fases da licitação; novas disposições sobre dispensa de licitação e casos de inexigibilidade (Souza et al., 2021). A legislação anterior, ainda vigente, e a norma mais recente, deixam clara a intenção do legislador de preservar a competitividade, tanto pela delimitação de impedimentos aos agentes de cometerem atos que podem comprometer o processo, quanto pelo fracionamento do objeto licitado para possibilitar a participação de pequenas empresas e incentivo à participação de microempresas e empresas de pequeno porte (Brasil, 1993).

A competitividade é uma característica preservada no ordenamento jurídico no que diz respeito às licitações, atendendo a preceitos constitucionais que buscam resguardar a melhor aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, cabe destacar as principais contribuições da Lei nº 14.133/2021, chamada Nova Lei de Licitações, frente às demandas da gestão pública (Brasil, 2021).

A legislação que regulamenta o processo licitatório tem se adequado às demandas sociais, ao longo do tempo, tendo em vista que a Administração Pública também tem passado por mudanças. Assim, a Lei nº 14.133/2021 veio integrar o ordenamento jurídico como forma de trazer conformação mais adequada entre as demandas sociais e a atuação da Administração Pública diante da necessidade de contratar serviços ou adquirir produtos de fornecedores particulares (Tajra; Belchior, 2021).

A Lei nº 8.666/93, durante vigência de quase três décadas, foi muitas vezes criticada e apontada como norma excessivamente burocrática, com dispositivos ultrapassados e baseada quase sempre na desconfiança quanto ao licitante, muitas vezes gerando preços superiores aos praticados no mercado. Há muito tempo a renovação normativa era aguardada, especialmente em vista do histórico de leis que surgiram para regulamentar aspectos específicos das licitações, como a modalidade Pregão e o Regime Diferenciado de Contratações públicas (RDC) (Zockun; Cabral, 2021).

A Lei 14.133/2021 acrescentou alguns princípios aos já existentes na legislação, com o seguinte rol ampliado:

Art. 5º 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 [...] (Brasil, 2021).

Sobre as modalidades de licitação, a Lei dispõe, no art. 28, que passaram a ser as seguintes: Pregão, Concorrência, Concurso, Leilão e Diálogo Competitivo, tendo sido esta última modalidade uma das maiores novidades, que busca oferecer soluções mais eficientes para compras complexas, por meio do diálogo direto com a iniciativa privada. Sobre esta modalidade, o art. 6º, XLII, determina que é uma modalidade destinada à contratação de obras, compras e serviços nos quais a Administração pode dialogar previamente com licitantes selecionados, por meio de critérios objetivos, a fim de viabilizar melhores alternativas de atendimento às necessidades de interesse coletivo (Brasil, 2021).

A Nova Lei de Licitações determinou a revogação das modalidades licitatórias da Carta Convite, da Tomada de Preços e do RDC. Revogou, ainda, a Lei nº 10.520/2002, que criou a modalidade Pregão. Entretanto, o Pregão foi integralmente recepcionado pela nova legislação, que trouxe alguns aprimoramentos para facilitar a aplicação pela Administração Pública e a participação por parte dos licitantes: a modalidade eletrônica do Pregão se tornou obrigatória, de forma que os interessados podem participar de qualquer lugar (Zockun; Cabral, 2021).

Atualmente, o Pregão eletrônico já é modalidade obrigatória, devendo ser utilizado para a aquisição de bens e serviços classificados como comuns. Contudo, a modalidade ganhou expressivo destaque, sendo intensamente utilizado por força de lei e por todas as vantagens que possibilita, trazendo inegável contribuição para a Administração Pública em virtude da maior facilidade de reunir vários competidores, fomentar a competitividade e obter propostas mais vantajosas, com a rapidez necessária para atender ao interesse público e com estrita observância aos princípios constitucionais e licitatórios (Santana; Rocha; Figueiredo, 2021).

O formato eletrônico obrigatório é uma inovação recente no processo licitatório, dispensando a presença física dos representantes de empresas que concorrem ao objeto do contrato. A internet disponibiliza meios suficientes para que todos os procedimentos sejam realizados de forma segura. A licitação em meio eletrônico ainda é objeto de debates e a Lei nº 14.133/2021 previu a criação do Portal Nacional de Contratações Públicas para centralizar a divulgação dos processos licitatórios da União, estados, Distrito Federal e municípios, contribuindo para construir um banco de dados e concentrar informações sobre compradores e fornecedores. Assim, é possível proporcionar maior transparência e aumentar a celeridade do processo licitatório (Vieira; Puerari, 2021; Souza; Ramos; Silva, 2021).

A nova Lei também cria a fase preparatória da licitação, com base no princípio do planejamento. Essa fase proporciona o esclarecimento de aspectos técnicos, mercadológicos e de

gestão relacionados ao objeto do contrato. Outra inovação igualmente relevante é a inversão de fases, que já era uma característica elogiada na modalidade Pregão. A partir da Lei nº 14.133/2021, a habilitação deve ser feita posteriormente ao julgamento das propostas. Aquele que sair vencedor, passa para a fase de habilitação. Dessa forma, conforme o art. 17 da referida norma, as fases da licitação passam a se desenvolver na seguinte sequência: fase preparatória; divulgação de edital; apresentação de propostas e lances; julgamento; habilitação; fase recursal; homologação (Brasil, 2021).

As infrações e sanções também foram reformuladas com a nova Lei, constando no rol do artigo 156 as seguintes: advertência, multa, impedimento para licitar e contratar, declaração de inidoneidade de licitar e contratar. A suspensão temporária está prevista na Lei nº 8.666/93, mas não está presente na nova lei. Já o impedimento para licitar e contratar foi limitado a três anos e com efeitos restritos à esfera da Administração Pública que aplicar a sanção (Martins et al., 2021; Monteiro, 2021).

Em termos gerais, as mudanças introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 contribuíram para uma nova visão sobre as contratações públicas. O processo licitatório tende a priorizar o conteúdo das propostas e a negociação de preços, não se atendo somente à análise formal de documentos apresentados por cada competidor. A desburocratização da habilitação representa uma vantagem importante, que tanto beneficia os competidores mais competitivos, quanto a gestão pública, que pode alcançar o melhor aproveitamento dos recursos em prol do interesse público (Zockun; Cabral, 2021).

5. REFLEXOS DA LEI Nº 14.133/2021 SOBRE AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR

O agronegócio pode ser entendido como a totalidade das operações de produção, das operações de produção na unidade de produção, distribuição de suprimentos agrícolas, do armazenamento, do processamento e dos itens produzidos por meio deles (Oliveira et al., 2022). Trata-se de uma atividade de relevância e destaque para o desenvolvimento em qualquer país ao longo de sua história. Nos últimos anos, o agronegócio brasileiro tem assumido uma posição de destaque no debate econômico e nas grandes pautas de discussão, com ampla repercussão (Neto, 2019).

O setor tem ganhando destaque em razão da capacidade de expansão e produtividade, gerando oportunidades de emprego e desenvolvimento em várias regiões. Para se ter uma noção o Produto Interno Bruto (PIB) do agronegócio no Brasil, calculado pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea), da Universidade de São Paulo (USP), em parceria com a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), cresceu em 2021 cerca de 8,36%. Diante do bom

desempenho do PIB agregado do agronegócio no ano passado, o setor alcançou participação de 27,4% no PIB, a maior participação desde 2004 (CEPEA, 2022).

Já em relação à agricultura familiar, engloba as atividades da agricultura desenvolvidas em propriedades rurais pequenas. Recebe essa nomenclatura, pois é realizada por grupos familiares (pequenos produtores, agricultores e alguns empregados). A colheita é usada principalmente para o consumo da própria família e o excedente é comercializado. O caráter familiar da produção exige a presença de pelo menos um membro familiar atuando como gestor da produção. Na agricultura familiar, a gestão, propriedade e grande parte do trabalho provêm de pessoas com laços consanguíneos ou pelo casamento (Sicoli, 2017).

O último Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2017) mostrou que (85%) dos estabelecimentos agrícolas brasileiros corresponde a pequenos/médios produtores, população essa que abrange a agricultura familiar. Esses agricultores familiares estão em proporções menores, tanto na questão da dimensão territorial, quanto na sua produção.

Ainda de acordo com o mesmo levantamento, a área ocupada pela agricultura familiar representa quase 25% da área vinculada à agricultura. Esta produção se concentra na sustentação da família, sendo denominada como agricultura de subsistência, na qual o agricultor concomitantemente faz parte da mão-de-obra e do grupo principal consumidor. Apenas a sobra da produção é comercializada, ou seja, o mercado consumidor e suas respectivas necessidades ficam em segundo plano (IBGE, 2017).

A importância da agricultura familiar é reconhecida mundialmente, seja nos países desenvolvidos ou nos países em desenvolvimento. Conforme a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO (2014), a agricultura familiar é a responsável pela maior parte da produção de alimentos no mundo. Segundo Nepomoceno (2021), embora seja responsável por expressiva parte da produção nacional e mundial de alimentos, a agricultura familiar enfrenta significativos problemas para alcançar maior rentabilidade e permanência, comprometendo a continuidade das atividades de pequenos produtores.

Entretanto, a administração pública contrata com particulares para obter produtos, gêneros dos mais diversos, inclusive alimentos advindos da atividade agrícola que são destinados a escolas, creches, estabelecimentos de saúde e outros órgãos. A possibilidade de aquisição dos alimentos diretamente da agricultura familiar pode atender às necessidades da Administração e, ao mesmo tempo, beneficiar os pequenos agricultores, que poderão escoar a produção excedente (Sicoli, 2017).

Tendo em vista que a licitação é o meio utilizado pela Administração Pública para contratar serviços, adquirir bens e mercadorias, os pequenos produtores rurais podem se deparar com obstáculos para participarem do processo competitivo de oferta da produção excedente, seja em

função dos requisitos legais, órgãos administrativos, questões técnicas e burocráticas. A Lei nº 14.133/2021 trouxe diversas inovações que podem favorecer o acesso de pequenos produtores rurais ao potencial de consumo da Administração Pública (Silva et al., 2022).

A Nova Lei de Licitações teve origem em comissão especial do Senado e já tramitava desde 2013, tendo passado por três reformulações até o texto final. A norma veio para introduzir mudanças importantes e define, entre outras disposições, o credenciamento, *in verbis*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...] XLII – credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados; (Brasil, 2021).

Trata-se de definição ausente na legislação anterior e que representa novas possibilidades para aquisição de produtos pela Administração Pública com o devido amparo legal. A norma também prevê expressamente o credenciamento como hipótese de inexigibilidade de licitação: “Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: [...] IV – objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento” (Brasil, 2021).

O credenciamento pode ser utilizado sempre que houver número ilimitado de potenciais contratados ou quando não couber à Administração a escolha pela contratação do particular. Nessas condições, o credenciamento pode se aplicar, por exemplo, a médicos habilitados ou para aquisição de alimentos da agricultura familiar (Vieira; Puerari, 2021; Zockun; Cabral, 2021).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agricultura familiar desempenha um papel de importância indiscutível na produção de alimentos e a Administração Pública necessita adquirir produtos alimentícios para manter o funcionamento de órgãos e instituições públicas que prestam serviços à população. O credenciamento de agricultores familiares atende a essa necessidade de forma mais prática e eficiente do que qualquer modalidade de licitação prevista em legislação específica, já que os agricultores credenciados permanecem disponíveis para entregar os produtos quando a Administração solicitar.

A Lei nº 14.133/2021 inseriu diversas inovações no processo de licitação pública, inclusive criando modalidades de licitação, excluindo outras e simplificando procedimentos. Entre as hipóteses de inexigibilidade, quando a Administração não é obrigada a realizar processo licitatório, foi inserido o credenciamento de produtores ou prestadores de serviços. Nesse aspecto, a Nova Lei de Licitações pode contribuir para que o credenciamento seja cada vez mais utilizado para estimular e simplificar as contratações entre a Administração Pública e os pequenos produtores da agricultura familiar.

O presente estudo foi desenvolvido com o objetivo de analisar os impactos da aplicação jurídica da Lei nº 14.133/2021 sobre a agricultura familiar, possibilitando uma via menos burocrática e mais eficiente por meio de uma cartilha com orientações sobre o credenciamento de agricultores junto à Administração Pública Municipal. A cartilha foi confeccionada com base nos principais dispositivos da Nova Lei de Licitações, especialmente sobre o credenciamento, de forma didática e de fácil entendimento.

A experiência de construção da cartilha demonstrou que a Lei nº 14.133/2021 pode contribuir para tornar o credenciamento mais acessível aos pequenos agricultores, que se beneficiam ao vender sua produção excedente e, ao mesmo tempo, contribuem para melhorar a qualidade da alimentação em instituições públicas que adquirem os produtos agrícolas. Seguindo as orientações da cartilha, os agricultores podem buscar os órgãos públicos locais e solicitarem informações sobre o processo de credenciamento, estimulando as instituições e prefeituras municipais a organizarem rotinas administrativas e procedimentos necessários para a aquisição de produtos da agricultura familiar.

Em conclusão, é possível constatar que a Nova Lei de Licitações evidencia contribuição importante na regulamentação das licitações e amplia as hipóteses de inexigibilidade, notadamente pela previsão do credenciamento que pode ser utilizado para facilitar o fornecimento de produtos da agricultura familiar para a Administração Pública. Por meio da cartilha de orientação aos agricultores, foi possível simplificar os requisitos legais e regras para que o público-alvo se credencie junto à Administração Pública, resultando em benefícios diretos para todos os envolvidos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito Administrativo descomplicado**. 22 ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

ARAGÃO, A. S. de. O diálogo competitivo na nova lei de licitações e contratos da administração pública. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, v. 280, n. 3, p. 41-66, 2021.

BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva**. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Nova Lei de Licitações. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 30 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.666/1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Senado Federal, 1993.

BRASIL. Portal da Transparência. **Visão geral das licitações com contratação no ano: Por modalidade de licitação**. Controladoria Geral da união, 2020. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/licitacoes?ano=2019>. Acesso em: 26 fev. 2022.

CEPEA. **Mercado brasileiro do Agronegócio**. Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – Cepea, 2022.

CORRÊA, R. O conceito de contratação direta na nova lei de licitações. **Revista o Gestor Militar, Secretaria de Economia e Finanças**, v. 1, n. 1, p. 18-21, 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 30 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.

FERREIRA, M. A. F. Compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar: a situação do Rio Grande do Norte. **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 46, n. esp., p. 163-174, jun., 2022.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GUTERRES, T. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**: Um panorama sobre as novidades do regime geral das licitações e contratos administrativos. Ebook digital, Natal-RN, 10 de abril de 2021.

IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Resultados Definitivo: Censo agropec., Rio de Janeiro, v. 8, p.1-105, 2019.

M.; ARAÚJO, F. E. de. Fishing Agribusiness Management: Importance of the sector for Brazil. **Research, Society and Development**, v. 11, n. 7, p. e39511729974, 2022.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. 8 ed. Editora Atlas, 2017.

MARINELA, F. **Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2020.

MARTINS, E.; OLIVEIRA, G. C.; SOUZA, R. L. A.; SANTOS, C. M.; SOUZA, M. C.; VIEIRA, N. S. O pregão eletrônico como instrumento para a garantia do princípio da eficiência na administração pública brasileira. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 9, 2021.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo**. 42 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. – 29 ed. revista e atualizada – São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MONTEIRO, D. A. B. **Lei de licitações (14.133/2021)**: principais mudanças. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2021.
n. 1, 2021.

NEPOMOCENO, T. A. R. Efeitos da pandemia de Covid-19 para a agricultura familiar, meio ambiente e economia no Brasil. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, v. 7, n. 21, 2021.

NETO, J. A. S. C. Análise do desempenho do agronegócio brasileiro entre 2008-2018.

NIEBUHR, J. de M. (org). **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 1 ed. Editora Zenite, 2020.

OLIVEIRA, M. A. de.; SILVA FILHO, A. S.; ANDRADE, S. P.; OLIVEIRA, W. C. M. de.; CASTRO, W. J. R. de.; FERRAZ, A. P. F.; SEMIM, C. S.; SERANTE, S. C.; FERREIRA, C. M.; ARAÚJO, F. E. de. Fishing Agribusiness Management: Importance of the sector for Brazil. **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 11, n. 7, p. e39511729974, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i7.29974. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/29974>. Acesso em: 30 abr. 2024.

RAMOS, A. P. C. **Eficiência nas compras públicas: um estudo de caso dos pregões eletrônicos da secretaria de estado de justiça e segurança pública de Minas Gerais**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2020.

REMÉDIO, J. A. Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021): O Diálogo competitivo como nova modalidade de licitação. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 7, n. 1, p. 01–21, 2021.

SANTANA, L. C.; ROCHA, Z. P. S.; FIGUEIREDO, F. A. Vantagens e desvantagens do pregão eletrônico: uma revisão integrativa. **Revista Destaques Acadêmicos**, Lajeado, v. 13,

SÍCOLI, J. L. **As contribuições do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável**. Tese de Doutorado: apresentada ao Programa de Pós- Graduação em Nutrição em Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 2017.

SILVA, L. G. S.; OLIVEIRA, G. S.; LYRA, C. O.; PINHEIRO, L. G. B.; NEVES, R. A. M.; SOUZA, P. V. N. C. S. de.; RAMOS, T. de M.; SILVA, L. G. da. Inclinações pragmáticas na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nº 14.133/2021): Novos princípios, velhos problemas. **Revista de Direito Brasileira**, Florianópolis, v. 29, n. 11, p. 4-15, 2021.

TAJRA, L. de C.; BELCHIOR, G. P. N. Licitações Sustentáveis: A Nova Lei de Licitações e a materialização de um novo modelo de consumo administrativo sustentável. **R. Jur. FA7**, Fortaleza, v. 18, n. 2, p. 119-134, 2021.

VIEIRA, L. P.; PUERARI, A. A sustentabilidade na nova lei de licitações. **Saber Humano**, v. 11, n. 19, p. 56-81, 2021.

ZOCKUN, C. Z.; CABRAL, F. G. Da eficácia das normas previstas na Nova Lei de Licitações (Lei ° 14.133/2021): análise do PNCP, do SRP e do Registro Cadastral. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 1, p. 100-121, 2021.