

PARECER JURÍDICO Nº 2026.27.05.002

PROCESSO ADMINISTRATIVO referente ao Pregão Eletrônico SRP nº 9/2024-00039

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Administração e Órgãos Vinculados do Município de Oeiras do Pará/PA

Órgão Consultente: Setor de Licitação e Contratos

ASSUNTO: Análise jurídica da fase preparatória, da minuta do edital, da minuta da ata de registro de preços e da minuta contratual, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI Nº 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA FORNECEDORA DE REFEIÇÕES (COMERCIAL E MARMITEX), SALGADOS, DOCES, LANCHES E BEBIDAS. SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E ÓRGÃOS VINCULADOS. SERVIÇOS COMUNS. REGULARIDADE JURÍDICO-FORMAL. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO CERTAME.

I. RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Assessoria Jurídica para análise prévia da regularidade jurídico-formal do procedimento licitatório instaurado pela Prefeitura Municipal de Oeiras do Pará/PA, por intermédio da Secretaria Municipal de Administração e Órgãos Vinculados, cujo objeto consiste na **contratação de empresa para o fornecimento de refeições (comercial e marmitex), salgados, doces, lanches e bebidas, destinados ao atendimento das necessidades institucionais das secretarias municipais.**

No tocante à instrução processual, verifica-se que os autos foram encaminhados à análise jurídica com menção expressa aos documentos essenciais da fase preparatória, compreendendo **Ofício de Formalização da Demanda (Ofício nº 068/2026-PMOP/SEMAD), Justificativa de Contratação, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, pesquisa e estimativa de preços com base em contratação anterior correlata, minuta do edital do Pregão Eletrônico SRP nº 9/2024-00039 e respectivos anexos**, incluindo modelos declaratórios, minuta da ata de registro de preços e minuta contratual.

A contratação objetiva viabilizar o fornecimento parcelado e sob demanda de refeições do tipo comercial (PF) e marmitex, salgados fritos e de forno, doces variados, lanches, tortas, bebidas, tapiocas, bolos e outros itens alimentícios — num total de 28 (vinte e oito) itens descritos no Termo de Referência —, destinados ao atendimento de servidores, colaboradores e participantes das atividades institucionais das Secretarias Municipais de Administração, Infraestrutura, Agricultura e Pesca, Cultura, Meio Ambiente e Gabinete do Município de Oeiras do Pará.

A modalidade proposta é o Pregão Eletrônico, com adoção do Sistema de Registro de Preços (SRP), critério de julgamento menor preço por item, processamento por meio

do Portal de Compras Públicas e participação exclusiva de Microempreendedores Individuais, Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, com tratamento favorecido nos termos da Lei Complementar nº 123/2006.

O processo foi autuado e instaurado sob a égide da Lei nº 14.133/2021, tendo sido submetido à apreciação desta Assessoria Jurídica para controle prévio de legalidade da fase interna e análise da minuta do instrumento convocatório, nos termos do art. 53 do referido diploma normativo.

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

II. DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação possui natureza jurídica e opinativa, nos termos do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, restringindo-se à análise da regularidade formal do procedimento, da modalidade escolhida, da compatibilidade das minutas com o regime jurídico aplicável e da observância dos princípios que regem as contratações públicas.

A análise jurídica parte das informações técnicas constantes dos autos, especialmente quanto à necessidade administrativa, à definição do objeto, aos quantitativos, ao levantamento de mercado, à pesquisa de preços, à escolha do Sistema de Registro de Preços, às condições de fornecimento, às exigências de habilitação, à forma de fiscalização, às condições de pagamento e aos critérios sanitários aplicáveis ao objeto. Tais elementos foram apresentados pela área demandante e integram a motivação administrativa da contratação.

Nesse contexto, esta Assessoria Jurídica examina a aderência do procedimento às normas constitucionais e legais incidentes, em especial à Constituição Federal, à Lei nº 14.133/2021, à Lei Complementar nº 123/2006, à Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), à Resolução RDC nº 216/2004 da ANVISA e às regras aplicáveis ao processamento eletrônico do certame.

III. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

III.1. Do regime constitucional e legal das licitações públicas

A Constituição Federal estabelece, no art. 37, XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados em lei. A licitação constitui, portanto, instrumento de concretização dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, isonomia, seleção da proposta mais vantajosa, julgamento objetivo, vinculação ao edital, planejamento, competitividade e economicidade.

No plano infraconstitucional, a Lei nº 14.133/2021 disciplina as licitações e contratos administrativos, estabelecendo normas gerais aplicáveis à Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O procedimento em análise encontra fundamento nesse diploma normativo.

Constata-se que o procedimento foi instaurado sob o regime jurídico adequado, observando a regra constitucional da licitação e a disciplina legal atualmente aplicável às contratações públicas municipais.

III.2. Da fase preparatória e da instrução do processo administrativo

A fase preparatória é etapa essencial do procedimento licitatório e deve evidenciar a necessidade da contratação, a definição do objeto, a justificativa administrativa, a estimativa de preços, a escolha da modalidade, o critério de julgamento, os requisitos de habilitação, as condições de execução e pagamento e os demais elementos necessários à condução regular do certame, consoante art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

A doutrina especializada, nos ensinamentos de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2021), reforça que a adequada instrução da fase interna é condição de validade do procedimento licitatório, pois é nela que se formam os pressupostos fáticos e jurídicos que legitimam a contratação pública. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União consolidou entendimento, por meio do Acórdão nº 2.622/2015-TCU-Plenário, de que a ausência ou deficiência na elaboração dos estudos preliminares representa irregularidade grave no planejamento da contratação.

No caso concreto, os autos apresentam instrução compatível com as exigências do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, contendo: (i) Ofício de Formalização da Demanda subscrito pelos Secretários Municipais de Administração, Infraestrutura, Cultura, Agricultura e Pesca, Meio Ambiente e Chefe de Gabinete; (ii) Estudo Técnico Preliminar com análise comparativa de soluções disponíveis; (iii) Justificativa de Contratação detalhada; (iv) Termo de Referência com descrição dos 28 (vinte e oito) itens; (v) pesquisa de preços com base em contratação anterior correlata; e (vi) minuta de edital, ata de registro de preços, minuta contratual e modelos declaratórios.

O Estudo Técnico Preliminar descreve, com adequado grau de detalhamento, as necessidades administrativas que fundamentam a contratação — fornecimento de alimentação para servidores em jornadas prolongadas, eventos institucionais, capacitações, ações externas, mutirões e demais atividades que impossibilitem o retorno ao domicílio. Apresenta, ainda, levantamento de mercado com análise das alternativas disponíveis (contratação por empresa especializada, execução direta pela Administração e credenciamento de estabelecimentos), justificando fundamentadamente a opção pelo pregão eletrônico com sistema de registro de preços como solução mais vantajosa, eficiente e economicamente adequada.

O Termo de Referência, por sua vez, define com precisão o objeto, descrevendo 28 (vinte e oito) itens alimentícios com suas respectivas unidades de medida e quantitativos estimados por secretaria requisitante, disciplinando as formas de requisição, prazo de entrega imediata a partir do pedido, recebimento provisório e definitivo (em até 5 dias úteis), obrigações da contratada — incluindo exigências sanitárias específicas —, condições de pagamento (30 dias após aceite), vigência contratual e modelo de gestão e fiscalização do contrato.

A instrução processual demonstra que a contratação possui finalidade pública determinada, relacionada à continuidade e eficiência dos serviços públicos municipais. Certifica-se que a fase preparatória atende aos elementos jurídicos necessários para o regular prosseguimento do procedimento.

III.3. Da adequação da modalidade Pregão Eletrônico

A Lei nº 14.133/2021 prevê o pregão como modalidade licitatória obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou maior desconto (art. 6º, XLI, e art. 29, I). Consideram-se comuns os bens e serviços cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado.

O objeto examinado consiste no fornecimento de refeições e gêneros alimentícios amplamente disponíveis no mercado, cujas características de qualidade, acondicionamento, higiene, padrão de preparo, formas de entrega e condições sanitárias foram objetivamente descritas no Termo de Referência. Trata-se, portanto, de serviço comum, passível de disputa objetiva entre fornecedores por meio de pregão, especialmente em ambiente eletrônico. O TCU, no Acórdão nº 1.233/2012-Plenário, já assentou que o fornecimento de refeições e marmitex enquadra-se na categoria de serviços comuns para fins de adoção do pregão.

A adoção do Pregão Eletrônico mostra-se compatível com a natureza do objeto, com o critério de julgamento eleito e com a sistemática da Lei nº 14.133/2021. O meio eletrônico reforça a transparência, amplia a competitividade, permite maior publicidade dos atos e favorece a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração, em consonância com os princípios do art. 5º da referida Lei.

III.4. Do Sistema de Registro de Preços

A adoção do Sistema de Registro de Preços encontra amparo nos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, sendo cabível quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração, especialmente para fornecimentos frequentes, parcelados ou sujeitos à variação de demanda.

No procedimento analisado, a Administração optou pelo SRP em razão da natureza futura e eventual da demanda alimentícia das diversas secretarias requisitantes, da variabilidade inerente ao quantitativo de eventos, reuniões, ações externas e atividades institucionais ao longo do exercício financeiro, e da conveniência administrativa de adquirir os itens conforme necessidade efetiva de cada órgão. O Estudo Técnico Preliminar apresenta justificativa expressa e motivada para a escolha do SRP, em observância ao disposto no art. 82, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

A minuta de edital prevê a formalização de Ata de Registro de Preços com prazo de validade de 12 (doze) meses, possibilidade de prorrogação por igual período mediante comprovação de vantajosidade, ausência de obrigação de contratação automática pela Administração, disciplina de convocação do fornecedor registrado, regras de adesão por órgãos não participantes e condições de contratação decorrentes do registro, em conformidade com os arts. 83 e 84 da Lei nº 14.133/2021.

A opção pelo SRP é juridicamente admissível e encontra correspondência adequada na documentação apresentada e na natureza do objeto contratado.

III.5. Do edital, do critério de julgamento e do procedimento eletrônico

A minuta do edital apresenta os elementos essenciais do instrumento convocatório, compreendendo objeto, modalidade, critério de julgamento, forma de realização da sessão pública, condições de participação, credenciamento no Portal de Compras Públicas, apresentação de propostas, disputa de lances no modo aberto, julgamento, negociação, habilitação, recursos, adjudicação, homologação, assinatura da ata de registro de preços, obrigações das partes, fiscalização, sanções, impugnações, esclarecimentos e disposições gerais.

O instrumento convocatório observa o princípio da vinculação ao edital (art. 5º, III, da Lei nº 14.133/2021), na medida em que estabelece previamente as regras que regerão a atuação da Administração e dos licitantes durante o certame. Também contempla o julgamento objetivo, definindo o critério de seleção da proposta mais vantajosa por menor preço por item, em conformidade com o art. 33, I, do mesmo diploma normativo.

A sessão pública eletrônica observa o modo de disputa aberto, com lances públicos e sucessivos e prorrogações automáticas de 2 (dois) minutos, encerramento automático, encaminhamento de contraproposta pelo pregoeiro e prazo de 2 (duas) horas para ajuste da proposta, em conformidade com a sistemática prevista na Lei nº 14.133/2021.

O edital também disciplina adequadamente os critérios de desempate previstos no art. 60 da Lei nº 14.133/2021, incluindo disputa final, avaliação de desempenho contratual, ações de equidade e programa de integridade, bem como as preferências legais por empresas estabelecidas no território estadual, empresas brasileiras e aquelas que invistam em pesquisa e desenvolvimento tecnológico no País.

III.6. Do tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte

A minuta do edital contempla participação exclusiva de Microempreendedores Individuais, Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, nos termos do art. 48, I, da Lei Complementar nº 123/2006, bem como tratamento diferenciado e favorecido a tais agentes econômicos, com observância dos arts. 42 a 49 do mesmo diploma, compatibilizados com o art. 4º da Lei nº 14.133/2021.

O tratamento favorecido previsto no edital abrange declaração de enquadramento no sistema eletrônico, regularização de pendências fiscais e trabalhistas no prazo legal, direito de preferência em caso de empate ficto (até 5% acima da melhor proposta) e limitação do benefício às empresas que não tenham extrapolado a receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento. Tais previsões concretizam política pública de fomento ao desenvolvimento econômico local e regional, com especial relevância para um município do interior paraense como Oeiras do Pará.

A disciplina editalícia, nesse ponto, mostra-se compatível com o regime jurídico das contratações públicas, observando a legislação de regência e os objetivos de promoção do desenvolvimento local sustentável.

III.7. Da habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista, econômico-financeira e técnica

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, nos arts. 62 a 70, que a habilitação se destina a verificar o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, abrangendo habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira.

A minuta do edital contempla as categorias de habilitação legalmente previstas, exigindo documentos destinados à comprovação: (i) da existência jurídica do licitante; (ii) da regularidade fiscal perante a Receita Federal, INSS, FGTS, Fazendas Estadual e Municipal; (iii) da regularidade trabalhista (certidão negativa de débitos trabalhistas — CNDT); (iv) da capacidade econômico-financeira; e (v) da aptidão técnica para execução do objeto.

Quanto à qualificação técnica, revela-se pertinente a exigência de comprovação de regularidade sanitária do estabelecimento junto à Vigilância Sanitária municipal ou estadual, em conformidade com a Resolução RDC nº 216/2004 da ANVISA. A exigência decorre da natureza do objeto — fornecimento de alimentos para consumo humano —, sendo juridicamente legítima por guardar nexo de pertinência com o objeto e não restringir indevidamente a competitividade, nos termos do art. 67, II, da Lei nº 14.133/2021, e do Acórdão nº 1.214/2013-TCU-Plenário.

Certifica-se que as exigências de habilitação preservam a finalidade de selecionar licitante apto à entrega de alimentos compatíveis com as necessidades administrativas e com os padrões sanitários legalmente exigíveis.

III.8. Do Termo de Referência, da execução, fiscalização e pagamento

O Termo de Referência é documento central da contratação, pois define o objeto, sua justificativa, especificações, condições de execução, critérios de recebimento, responsabilidades das partes, forma de fiscalização, pagamento, vigência e sanções. A Lei nº 14.133/2021 atribui especial relevância ao planejamento e à definição precisa da solução a ser contratada, a fim de garantir julgamento objetivo, execução adequada e controle eficiente.

No caso em exame, o Termo de Referência descreve os 28 (vinte e oito) itens alimentícios com suas unidades de fornecimento e quantitativos estimados discriminados por secretaria requisitante, define as obrigações da contratada — entre as quais se destacam: ***preparação e fornecimento de refeições prontas para consumo no dia da entrega; disposição de estrutura física adequada ao preparo e manipulação de alimentos; observância das normas sanitárias da Vigilância Sanitária e da ANVISA; entrega nos locais indicados pela Administração dentro dos prazos estabelecidos; e substituição imediata de itens entregues em desacordo com as especificações.***

A minuta contratual acompanha a lógica do Termo de Referência e estabelece cláusulas relativas ao objeto, vigência, preço, dotação, pagamento, reajuste, obrigações, fiscalização, sanções, hipóteses de extinção e foro. A minuta da ata de registro de preços disciplina as condições do registro, o prazo de vigência, as obrigações do órgão gerenciador e do fornecedor e as hipóteses de utilização da ata.

Constata-se coerência entre o Termo de Referência, o edital, a ata de registro de preços e a minuta contratual, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

III.9. Da pesquisa de preços, estimativa de valor e disponibilidade orçamentária

A estimativa de preços é elemento indispensável ao planejamento da contratação, pois subsidia a definição do valor de referência, a análise de vantajosidade, o julgamento das propostas e a adequada gestão orçamentária. Nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e das diretrizes fixadas pelo TCU (Acórdão nº 1.828/2016-Plenário), a pesquisa deve ser realizada com base em fontes idôneas que reflitam as condições reais do mercado.

O Estudo Técnico Preliminar registra que a estimativa de valor foi elaborada com base em contratação anterior realizada pela própria Prefeitura Municipal de Oeiras do Pará referente ao mesmo objeto e itens similares. A utilização de contratação pretérita como parâmetro estimativo encontra respaldo nas práticas consolidadas pelo TCU e guarda pertinência com a peculiaridade do mercado local de refeições e marmitex do Município.

Em razão da adoção do Sistema de Registro de Preços, as dotações orçamentárias serão consignadas oportunamente no ato de formalização do instrumento contratual, de acordo com a disponibilidade financeira de cada secretaria requisitante. Tal sistemática é compatível com a natureza do SRP, em que a existência de preços registrados não impõe obrigação imediata de contratar.

III.10. Da segurança alimentar, das normas sanitárias e da qualidade dos alimentos

O objeto da presente contratação envolve o fornecimento de alimentos para consumo humano, circunstância que impõe rigorosa observância às normas sanitárias vigentes, notadamente a Resolução RDC nº 216/2004 da ANVISA, que estabelece procedimentos de boas práticas para serviços de alimentação, e a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), que disciplina os padrões de qualidade, adequação e segurança dos produtos fornecidos.

O Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência tratam adequadamente das exigências de segurança alimentar, contemplando: (i) preparação das refeições no mesmo dia do fornecimento; (ii) acondicionamento em embalagens térmicas e descartáveis adequadas; (iii) transporte em condições que preservem a temperatura e integridade dos alimentos; (iv) observância das normas da Vigilância Sanitária e da ANVISA; e (v) substituição imediata de itens impróprios para consumo. Tais exigências são juridicamente legítimas e tecnicamente necessárias para proteção da saúde dos servidores e da Administração.

A Lei nº 14.133/2021 incorpora o desenvolvimento nacional sustentável entre os objetivos do processo licitatório. No âmbito alimentício, a preferência por fornecedores de pequeno porte — já contemplada pela participação exclusiva de MEI, ME e EPP — contribui para a sustentabilidade econômica e social do Município.

III.11. Da publicidade, impugnações, recursos e controle dos atos

A publicidade é princípio estruturante das contratações públicas e condição de eficácia dos atos administrativos, especialmente no regime da Lei nº 14.133/2021. O edital prevê a divulgação do certame em meio eletrônico, por intermédio do Portal de Compras Públicas, bem como a observância das publicações legalmente exigidas, inclusive no Portal Nacional de Contratações Públicas — PNCP, quando aplicável.

A minuta do edital disciplina os prazos para impugnação, pedidos de esclarecimento, recursos administrativos, adjudicação e homologação, assegurando aos licitantes meios de controle, contraditório e transparência durante o procedimento, em conformidade com os arts. 164 a 168 da Lei nº 14.133/2021.

Verifica-se que o procedimento contempla mecanismos adequados de publicidade e controle, permitindo o acompanhamento dos atos pelos interessados e pelos órgãos de fiscalização competentes.

III.12. Dos pontos de atenção e recomendações

Não obstante a regularidade jurídico-formal constatada, esta Assessoria Jurídica aponta, em caráter recomendatório e sem efeito impeditivo para o prosseguimento do certame, as seguintes observações:

- a) Recomenda-se que o edital e o Termo de Referência contemplem expressamente a exigência de Alvará Sanitário ou documento equivalente emitido pela Vigilância Sanitária competente como condição de habilitação técnica, dada a natureza do objeto (fornecimento de alimentos para consumo humano), em conformidade com a RDC nº 216/2004 da ANVISA e com a jurisprudência do TCU (Acórdão nº 1.214/2013-Plenário).
- b) Recomenda-se que a minuta contratual preveja, nas cláusulas de obrigações da contratada, menção expressa à responsabilidade pelo atendimento às boas práticas de manipulação de alimentos (BPF), ao uso de embalagens adequadas (lacradas e térmicas) e à rastreabilidade dos produtos fornecidos, como

instrumentos de garantia de qualidade e segurança alimentar durante toda a execução contratual.

- c) Recomenda-se que o edital e o Termo de Referência façam menção expressa ao prazo de validade dos produtos a serem fornecidos, especialmente no que se refere a bebidas industrializadas e itens não produzidos no dia da entrega, estabelecendo prazo mínimo de validade remanescente a ser observado pela contratada no momento do fornecimento.
- d) Sugere-se que o setor técnico competente verifique a adequação dos quantitativos estimados por secretaria, considerando que a soma total de itens como Refeição PF e Marmitex, bem como café com leite, pão e chocolate quente, de modo a assegurar a compatibilidade com a execução orçamentária prevista e a real demanda administrativa.

As observações acima têm caráter meramente recomendatório, devendo ser analisadas pelo setor técnico e pela autoridade competente, sem prejuízo do prosseguimento do certame.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica, nos limites da análise jurídico-formal que lhe compete, **certifica o cumprimento das exigências legais aplicáveis à fase preparatória, ao edital, à minuta da ata de registro de preços e à minuta contratual do procedimento referente ao Pregão Eletrônico SRP nº 9/2024-00039**, instaurado pela Prefeitura Municipal de Oeiras do Pará/PA, por intermédio da Secretaria Municipal de Administração e Órgãos Vinculados.

Constata-se que o processo administrativo foi instruído com os documentos necessários ao planejamento da contratação, incluindo Ofício de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Justificativa de Contratação, Termo de Referência com descrição objetiva de 28 (vinte e oito) itens alimentícios, pesquisa de preços baseada em contratação anterior correlata, minuta do edital e respectivos anexos, em conformidade com as exigências do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, **opina-se favoravelmente pela regularidade jurídico-formal do processo administrativo, do edital e de seus anexos, bem como pela possibilidade de prosseguimento do certame**, com publicação do instrumento convocatório e prática dos atos subsequentes de competência da Administração, sem prejuízo das recomendações formuladas no item III.12 do presente parecer, as quais ficam à disposição da autoridade competente para adoção das providências que julgar pertinentes.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Oeiras do Pará/PA, 27 de maio de 2026.

GUSTAVO DE CASSIO CORDOVAL
CARVALHO:84886110215

Assinado de forma digital por GUSTAVO DE
CASSIO CORDOVAL CARVALHO:84886110215
Versão do Adobe Acrobat Reader:
2026.001.21563

Gustavo de Cássio Cordoval Carvalho
Assessor Jurídico
OAB/PA nº 22.643