PARECER JURÍDICO

Parecer nº 368/2025-AJEL

ASSUNTO: Parecer Jurídico em Processo Licitatório – **Análise da Fase Interna e Edital** – Registro de Preços para futura e eventual aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar das unidades de ensino do Distrito São José do Araguaia, no Município de Xinguara/PA.

REFERÊNCIA: Processo Administrativo nº 177/2025/PMX
Pregão Eletrônico SRP nº 069/2025/PMX

1. DO RELATÓRIO

Cuida-se da análise jurídica do Processo Administrativo nº 177/2025/PMX, instaurado pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura, visando à formação de Ata de Registro de Preços para futura e eventual aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar das unidades de ensino do Distrito São José do Araguaia, no Município de Xinguara/PA, para o exercício de 2026.

O processo é instruído pelos seguintes documentos:

a) Documento de Formalização da Demanda (DFD);
b) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
c) Cotações com estimativas de preços;
d) Declaração de Previsão Orçamentária;
e) Declaração de Adequação Orçamentária da Secretaria Demandante com a respectiva Autorização do Gestor da Pasta;
f) Termo de Autuação;
g) Portaria de nomeação da Agente de Contratação e Equipe de Apoio;
h) Termo de Referência;
i) Minuta do Edital e anexos;
j) Despacho ao Departamento Jurídico;

É o relatório, passo a fundamentar.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Modalidade – Pregão Eletrônico – Sistema de Registro de Preços

A opção pelo **Pregão Eletrônico** como modalidade licitatória mostra-se tecnicamente apropriada e legalmente amparada, considerando que o objeto do certame – gêneros alimentícios – se enquadra como **bens comuns**, conforme art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021, que são definidos como "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado".

Além disso, a utilização do **Sistema de Registro de Preços** está igualmente justificada, nos termos dos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, como solução para aquisições frequentes e de demanda variável. Tal opção permite contratações conforme necessidade, evitando comprometimento orçamentário imediato e promovendo economicidade e eficiência.

Portanto, a escolha do **Pregão Eletrônico em SRP** está devidamente justificada, encontra respaldo nos princípios da economicidade, eficiência e planejamento, e está em conformidade com os artigos 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, com o Decreto Federal nº 10.024/2019, e com a jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas.

2.2. Da Justificativa da Contratação

A solicitação parte da Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Xinguara, devidamente formalizada pelo Documento de Formalização de Demanda nº 82/2025, com o objetivo de assegurar o fornecimento contínuo, adequado e de qualidade de gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar das unidades

de ensino localizadas no Distrito São José do Araguaia, **no exercício letivo de 2026.**

O Distrito São José situa-se a aproximadamente 110 quilômetros da sede do Município, o que impõe desafios logísticos consideráveis para o transporte, conservação e entrega diária dos alimentos, sobretudo daqueles classificados como perecíveis. Essa distância acarreta maior complexidade na execução contratual, reforçando a necessidade de planejamento prévio e de licitação específica, de modo a garantir regularidade no abastecimento das escolas e da creche municipais instaladas naquela localidade.

A contratação visa atender diretamente as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, instituído pela Lei nº 11.947/2009 e regulamentado pela Resolução FNDE nº 06/2020, que estabelecem o dever do poder público em prover alimentação saudável, adequada, variada, segura e de qualidade aos alunos da educação básica pública, durante todo o período letivo. O programa possui caráter suplementar, com repasses federais destinados à cobertura parcial dos custos da merenda escolar, sendo a complementação de responsabilidade do ente municipal, conforme §1º do art. 2º da mencionada lei.

A alimentação escolar desempenha função estratégica na promoção do direito à educação com qualidade, equidade e dignidade, atuando não apenas como política nutricional, mas também como instrumento de inclusão social e de permanência estudantil. Está comprovado que o fornecimento regular de merenda escolar impacta positivamente o rendimento e a frequência dos alunos, contribuindo para o desenvolvimento físico, cognitivo e emocional das crianças, especialmente daquelas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Os cardápios, elaborados por profissionais nutricionistas, observam padrões nutricionais específicos, adequados à faixa etária e às necessidades dos estudantes, conforme a legislação vigente. O fornecimento diário de refeições

equilibradas, com produtos de origem segura e certificados pelos órgãos de vigilância sanitária, é medida essencial à promoção da saúde e à prevenção de deficiências alimentares, além de fomentar hábitos alimentares saudáveis e sustentáveis.

O processo ainda guarda consonância com a função social da política pública de alimentação escolar, ao priorizar o fortalecimento da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural, nos termos do art. 14 da Lei nº 11.947/2009. Assim, parte significativa dos gêneros deverá ser adquirida de produtores locais e regionais, estimulando a economia rural, a geração de renda e a valorização da produção agroalimentar do município e entorno.

O Estudo Técnico Preliminar demonstra, ademais, que o certame tem por finalidade atender a uma população escolar estimada em mais de 500 alunos, distribuídos entre a Escola Municipal de Ensino Fundamental São José e a Unidade Municipal de Educação Infantil Danielle Amaral de Sousa (creche), ambas situadas no referido distrito. O documento evidencia a indispensabilidade da contratação para a manutenção do calendário letivo de 2026, assegurando o devido atendimento às necessidades alimentares e pedagógicas das unidades de ensino.

Ressalte-se, ademais, que a antecipação na deflagração do processo licitatório denota boa prática administrativa e eficiente planejamento por parte da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, que demonstra zelo com a continuidade do serviço público essencial, evitando desabastecimentos, contratações emergenciais e garantindo a execução tempestiva da política pública de alimentação escolar.

Constata-se, portanto, que a demanda possui natureza essencial, contínua e estratégica, inserindo-se no contexto de execução de uma política pública obrigatória, cuja interrupção acarretaria prejuízo direto aos discentes e afrontaria o direito constitucional à alimentação e à educação.

2.3. Da Regularidade da Fase Preparatória

Todos os documentos obrigatórios da fase interna estão presentes e devidamente instruídos. O Estudo Técnico Preliminar e o Documento de Formalização da Demanda são consistentes e coerentes com a natureza da contratação, em consonância com os arts. 17 a 20 da Lei nº 14.133/2021, conforme elencado no relatório.

2.4. Da Aferição dos Preços Médios

A estimativa de preços apresentada no Termo de Referência foi realizada com base em cotações de mercado atualizadas, exclusivamente utilizando o **Sistema de Banco de Preços**, atendendo aos critérios estabelecidos no art. 6º da Resolução Administrativa nº 12/2024/TCM-PA.

O levantamento de preços abrangeu o período de 29/09/2025 a 02/10/2025, resultando em valor global estimado de R$ 1.855.301,40 (um milhão oitocentos e cinquenta e cinco mil, trezentos e um reais e quarenta centavos) para um período estimado de 12 (doze) meses.

Os métodos empregados visaram representar, com fidedignidade, a realidade dos preços praticados no mercado, descartando-se valores manifestamente inexequíveis ou excessivos em relação à média de mercado. Essa abordagem assegura a razoabilidade dos valores estimados e a viabilidade econômica da futura contratação, em observância aos princípios da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

A metodologia adotada na composição da estimativa está em consonância com o que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União convencionou denominar como “cesta de preços”. Nesse sentido, destaca-se o Acórdão nº 1875/2021-TCU-Plenário, cujo item 9.5.1 orienta que:

> *"as pesquisas de preços para estimativa de valor de objetos a serem licitados devem ser baseadas em uma 'cesta de preços', devendo dar preferência para preços públicos, oriundos de outros certames";*

e, ainda, que:

> *a pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais" (item 9.5.2)*

Assim, a metodologia adotada na formação da estimativa de preços observou boas práticas consolidadas e diretrizes fixadas pelos órgãos de controle, conferindo robustez técnica e legalidade ao procedimento preparatório da contratação.

2.5. Da viabilidade orçamentária e financeira

Constam nos autos a Declaração de Previsão Orçamentária e a Declaração de Adequação Orçamentária emitida pela Secretaria demandante, assegurando recursos para suportar a contratação.

Ademais, destaca-se que a contratação pelo Sistema de Registro de Preços permite aquisições conforme necessidade, sem comprometimento imediato do orçamento, assegurando maior flexibilidade e eficiência na gestão fiscal da Administração Pública, conforme prevê o art. 85 da Lei nº 14.133/2021.

2.6. Do Termo de Referência

O Termo de Referência atende plenamente ao disposto no art. 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021, ao apresentar especificações técnicas detalhadas para cada gênero alimentício, indicando o tipo de produto, unidade de medida, embalagem, peso líquido, prazo de validade, condições de conservação e exigências de qualidade e procedência.

Tais informações são acompanhadas de orientações quanto ao cumprimento das normas sanitárias e de rotulagem previstas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), assegurando a conformidade dos produtos com a legislação vigente.

O documento também define prazos de entrega compatíveis com a natureza e a perecibilidade dos alimentos, bem como condições de recebimento, inspeção e substituição de produtos inadequados, de modo a garantir a regularidade e a segurança na execução contratual. As especificações abrangem tanto gêneros não perecíveis, como arroz, feijão, óleo, farináceos e enlatados, quanto perecíveis, como carnes, frutas, verduras, laticínios e panificados, que exigem maior controle logístico e conservação.

De forma criteriosa, o Termo de Referência ainda contempla as condições de armazenamento, transporte e higiene, observando parâmetros de boas práticas de manipulação e segurança alimentar, fundamentais à execução da política pública de alimentação escolar. Destaca-se a previsão de entregas regulares e fracionadas, que garantem o abastecimento contínuo das escolas e creche do Distrito São José do Araguaia, evitando desperdícios e deterioração dos produtos.

Importa registrar que o Termo de Referência também considera as peculiaridades geográficas e logísticas do Distrito São José, situado a cerca de 110 km da sede do Município.

Assim, constata-se que o Termo de Referência foi elaborado com clareza e objetividade, constituindo instrumento técnico hábil a subsidiar a elaboração do edital, a formação do preço estimado e a seleção da proposta mais vantajosa, garantindo segurança jurídica, regularidade e economicidade à futura contratação.

2.6.1. Da observância à legislação referente à aquisição de gêneros da agricultura familiar

Verifica-se, pela análise do Termo de Referência e dos documentos que instruem o presente processo, que não há previsão de aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar, uma vez que, conforme praxe administrativa consolidada, tais aquisições são realizadas em processo apartado, por meio de chamamento público, em consonância com as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

Entretanto, considerando a superveniência da Lei nº 15.226, de 30 de setembro de 2025, que majorou o percentual mínimo obrigatório de aquisição de gêneros da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural de 30% para 45%, com vigência a partir de 1º de janeiro de 2026, é oportuno alertar a Secretaria Municipal de Educação e Cultura quanto à necessidade de adequação do planejamento das futuras contratações, de modo a assegurar o cumprimento desse novo percentual legal.

Recomenda-se, portanto, que o setor demandante observe atentamente a referida alteração normativa e promova, oportunamente, a adequação dos próximos chamamentos públicos vinculados ao PNAE, de forma a garantir integral atendimento à nova exigência legal e a manutenção da regularidade da política pública de alimentação escolar.

2.7. Da Análise da Minuta do Edital e seus Anexos

A minuta do edital e seus anexos foram objeto de análise jurídica prévia, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Em linhas gerais, não se identificaram inconformidades que comprometam a legalidade do certame, embora alguns pontos técnicos tenham sido objeto de análise mais detalhada para garantir a eficiência e a viabilidade da contratação.

Assim, destacamos que este parecer jurídico se detém em pontos específicos da minuta que demandam observações mais detalhadas, por envolverem exigências técnicas ou diferenciais que impactam diretamente na condução do certame e na seleção da proposta mais vantajosa. Dentre esses pontos, destaca-se a justificativa para a exigência de apresentação de plano logístico por empresas não regionais, a qual será abordada a seguir.

2.7.1. Justificativa para a Exigência de Plano Logístico por Empresas Não Regionais

A Administração Pública tem como dever fundamental assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, conforme dispõe o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e o art. 11 da Lei nº 14.133/2021. Para tanto, não basta considerar apenas o critério de menor preço, sendo igualmente **imprescindível verificar a exequibilidade da proposta, especialmente quanto ao cumprimento dos prazos de entrega e à efetiva execução do objeto contratual.**

Nesse contexto, a exigência de apresentação de **plano logístico** por empresas não enquadradas como regionais, conforme definido no Decreto Municipal de Regionalização nº 343/2025, se mostra medida **proporcional, razoável e indispensável à proteção do interesse público**, notadamente da continuidade dos serviços prestados pela Administração.

A medida busca mitigar riscos concretos já verificados em certames anteriores, em que empresas distantes da macro região do município licitante sagraram-se vencedoras, mas **não lograram êxito na entrega dos produtos dentro do prazo contratual**, comprometendo o funcionamento regular das políticas públicas, causando prejuízos operacionais e administrativos.

A exigência não se trata de critério restritivo ou discriminatório, mas de **instrumento diligencial**, solicitado apenas após a fase de lances, que visa

garantir a aptidão logística mínima da licitante para cumprimento do contrato. Trata-se de medida de **controle prévio de risco**, compatível com os princípios da eficiência, da economicidade, do planejamento e da segurança jurídica, que regem os procedimentos licitatórios.

Ademais, a previsão da exigência de comprovação de capacidade técnica e logística é reconhecida tanto pela doutrina especializada quanto pela jurisprudência dos Tribunais de Contas, que validam a adoção de **critérios objetivos para assegurar o fiel cumprimento do contrato administrativo**, desde que fundamentados na realidade do ente licitante e nos riscos concretos da contratação.

Assim, ao exigir o plano logístico em sede de diligência, apenas para as empresas não regionais, o edital respeita a isonomia entre as participantes, garante a ampla competitividade do certame e preserva o interesse público primário, ao prevenir contratações de risco, com potencial de inadimplemento contratual por dificuldades logísticas previsíveis e evitáveis.

Portanto, a exigência está **plenamente justificada pela experiência pretérita da Administração, pela necessidade de continuidade dos serviços e pelo dever de cuidado na seleção de fornecedores aptos, inclusive sob o ponto de vista logístico. Trata-se de instrumento legítimo de governança das contratações públicas.**

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica manifesta-se **favoravelmente à continuidade** do Processo Administrativo nº 177/2025/PMX e à **publicação do Edital** do Pregão Eletrônico SRP nº 069/2025/PMX, por estarem presentes todos os requisitos legais, técnicos e administrativos exigidos pela Lei nº 14.133/2021 e demais normativos pertinentes.

Recomenda-se, por fim, que a Secretaria Municipal de Educação e Cultura observe, nas futuras contratações e chamamentos públicos vinculados ao PNAE, a adequação ao novo percentual mínimo de 45% de aquisição de gêneros da agricultura familiar, previsto na Lei nº 15.226/2025, cuja vigência inicia-se em 1º de janeiro de 2026.

Assim, recomenda-se o regular prosseguimento do procedimento, com observância das disposições legais atinentes à fase externa do certame, especialmente no que se refere à publicidade dos atos e à garantia da ampla competitividade.

É o Parecer S.M.J.

Xinguara - PA, 13 de outubro de 2025.

Assinado de forma digital por NILSON JOSE DE SOUTO JUNIOR:36954958808
Dados: 2025.10.13 11:38:56 -03'00'

Nilson José de Souto Júnior
Assessor Jurídico em Licitações
OAB/PA nº 16.534
Contrato Administrativo nº 009/2025