

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 0771/2025 - SEMAD

INTERESSADO: Fundo Municipal de Educação – FME **ASSUNTO:** Análise da fase interna do procedimento licitatório na modalidade Pregão Eletrônico, pelo Sistema de Registro de Preços, para Aquisição de Gêneros Alimentícios.

REFERÊNCIA: Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 027/2025-FME

1. EMENTA SUCINTA

PARECER JURÍDICO. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA DO PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS Nº 027/2025-FME. AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS (CARNE BOVINA MOÍDA E CENOURA) PARA ATENDER AO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) E AO PROGRAMA ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PEAE). PROCESSO DEVIDAMENTE INSTRUÍDO COM DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA, ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, TERMO DE REFERÊNCIA, PESQUISA DE PREÇOS E MINUTAS DO EDITAL E SEUS ANEXOS. OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS PREVISTOS NA LEI FEDERAL Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021, E NO DECRETO MUNICIPAL Nº 180, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2023. VERIFICAÇÃO DA COMPETÊNCIA, FINALIDADE, MOTIVAÇÃO, OBJETO E PROCEDIMENTO. REGULARIDADE FORMAL DOS ATOS INSTRUTÓRIOS. IDENTIFICAÇÃO DE PEQUENAS INCONSISTÊNCIAS DOCUMENTAIS PASSÍVEIS DE SANEAMENTO. OPINIÃO PELA VIABILIDADE JURÍDICA DO PROSSEGUIMENTO DO CERTAME, CONDICIONADA ÀS CORREÇÕES APONTADAS.

2. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de análise jurídica da fase preparatória do Processo Administrativo nº 0771/2025-SEMAD, que visa à realização do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 027/2025-FME, instaurado por solicitação do Fundo Municipal de Educação – FME, com o objetivo de promover o registro de preços para futura e eventual aquisição de gêneros alimentícios, especificamente carne bovina moída e cenoura, para suprir as necessidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE) durante o ano letivo de 2025, no Município de Rondon do Pará/PA. O presente parecer tem por escopo a verificação da conformidade legal e formal dos atos administrativos praticados na fase interna do procedimento, em conformidade com o disposto na Lei Federal nº 14.133/2021 e na regulamentação municipal, notadamente o Decreto nº 180/2023.

A instrução processual teve seu início com a juntada da **Documentação de Formalização de Demanda (DFD) nº 042/2025-FME**, subscrita pela Secretária Municipal de Educação, Sra. Kelly Cristine Ladeia Higino. No referido documento, delinea-se o objeto da contratação como a aquisição de 15.000 kg de carne bovina moída congelada e 4.500 kg de cenoura. A justificativa para a contratação assenta-se na necessidade de garantir o fornecimento contínuo de alimentação escolar aos alunos da rede pública de ensino,

ressaltando-se que os itens em questão foram declarados fracassados no certame anterior, o Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 013/2025-FME. A DFD enfatiza a essencialidade dos produtos para a composição do cardápio escolar, elaborado por nutricionistas em conformidade com as diretrizes do PNAE, e sublinha a urgência na instauração de novo processo licitatório para evitar a descontinuidade do serviço, que constitui um direito social fundamental assegurado pelo artigo 6º da Constituição da República. Ademais, atesta-se que a contratação encontra-se prevista no Plano Anual de Compras para o exercício de 2025, instituído pelo Decreto Municipal nº 003/2025. O documento detalha minuciosamente as especificações técnicas dos produtos, as condições de embalagem, armazenamento e validade, bem como as regras para a entrega fracionada dos itens, definindo responsabilidades logísticas entre a empresa contratada e a Secretaria de Educação para o abastecimento das unidades escolares, inclusive as localizadas na zona rural.

Posteriormente, foi elaborado o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, documento assinado pela Nutricionista Responsável Técnica pelo PNAE, Sra. Giancellia Batista Rego. O ETP aprofunda a análise da necessidade administrativa, reiterando o fracasso da licitação anterior e a imperatividade da aquisição para a manutenção da qualidade nutricional da merenda escolar ao longo dos 200 dias letivos. O estudo justifica a escolha da solução, qual seja, a contratação de empresa especializada por meio de Pregão Eletrônico com Sistema de Registro de Preços (SRP), como a mais vantajosa para a Administração Pública, por conjugar economia, eficiência, transparência e agilidade, em plena conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 180/2023. O documento estabelece os requisitos técnicos da contratação, as obrigações da futura contratada, e delega ao Departamento de Compras a incumbência de realizar a pesquisa de preços de mercado, conforme o Art. 1º do Anexo V do Decreto regulamentador municipal. O ETP confirma a viabilidade do parcelamento do objeto, declara a ausência de contratações correlatas ou interdependentes e aponta as dotações orçamentárias que suportarão a despesa, declarando, ao final, a viabilidade da contratação.

Dando seguimento à fase instrutória, foi acostado aos autos o **Termo de Referência (TR)**, que consolida e detalha as condições da contratação. Este documento reitera o objeto, as quantidades e as especificações técnicas já delineadas, e, de forma relevante, apresenta a estimativa de valores para os itens, fixando o preço médio de R\$ 32,63 para o quilo da carne bovina moída e R\$ 8,16 para o quilo da cenoura. O TR fundamenta a contratação na legislação aplicável e detalha as condições de execução e entrega, as responsabilidades da contratada e da contratante, e as regras para fiscalização e gestão do contrato, em conformidade com os artigos 117 da Lei nº 14.133/2021 e o Decreto Municipal nº 180/2023. O documento estabelece, ainda, as condições para pagamento, incluindo o prazo de até 30 dias e a necessidade de comprovação da regularidade fiscal e trabalhista. Uma cláusula de destaque no Termo de Referência é a exigência de apresentação de amostras para o item "carne bovina moída", a ser solicitada aos três primeiros licitantes classificados provisoriamente, estipulando um prazo de 3 (três) dias úteis para a entrega e prevendo a análise por nutricionista do quadro técnico da Prefeitura.

Para subsidiar a estimativa de preços, foi juntada a **Justificativa de Pesquisa de Mercado** e o respectivo **Mapa de Cotação de Preços**, elaborados pelo Departamento de Compras. A justificativa fundamenta a adoção da pesquisa direta com três fornecedores, conforme o Art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e o Art. 2º, IV, do Anexo V do Decreto Municipal nº 180/2023, em razão do funcionamento inadequado do Painel de Preços do Portal de Compras Públicas e do insucesso da licitação anterior. Foram consultadas as empresas L B DISTRIBUIDORA LTDA, A RODRIGUES SUPERMERCADO LTDA e M. E. DE MELO EIRELI - ME. O mapa de cotação demonstra os valores ofertados por cada uma e calcula o valor médio, que corresponde exatamente aos valores estimados no Termo de Referência (R\$ 32,63 para a carne e R\$ 8,157,

arredondado para R\$ 8,16, para a cenoura), evidenciando a consistência entre a pesquisa de mercado e o orçamento de referência da licitação.

Por fim, foi elaborada a **Minuta do Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 027/2025-FME**, acompanhada de seus respectivos anexos: Anexo II (Planilha de Itens), Anexo III (Declaração de Não Emprego de Menor), Anexo IV (Minuta de Contrato), Anexo V (Modelo de Proposta Final) e Anexo VI (Minuta da Ata de Registro de Preços). A minuta do edital estabelece as regras do certame, definindo a modalidade, o tipo de "menor preço por item", o modo de disputa "aberto" e a plataforma eletrônica para sua realização. O instrumento convocatório detalha as condições de participação, os procedimentos para pedidos de esclarecimentos e impugnações, o rito da sessão pública, as regras para a fase de lances, os critérios de desempate com tratamento favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte, e os requisitos de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista, econômica-financeira e técnica, incluindo a exigência de atestados de capacidade técnica, alvará de funcionamento e licença sanitária. As minutas de contrato e de ata de registro de preços, por sua vez, disciplinam as futuras relações obrigacionais entre a Administração e a adjudicatária.

Submetido o processo a esta Assessoria Jurídica, passa-se à análise de sua conformidade legal.

3. ANÁLISE JURÍDICA

O presente parecer visa à análise dos aspectos formais e materiais de legalidade dos atos praticados na fase preparatória do processo licitatório em epígrafe, com fundamento no ordenamento jurídico pátrio, notadamente a Constituição Federal de 1988, a Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) e o Decreto Municipal nº 180/2023, que regulamenta a referida lei no âmbito do Poder Executivo do Município de Rondon do Pará.

3.1. Dos Dispositivos Constitucionais Aplicáveis

A atuação da Administração Pública, em todas as suas esferas, é pautada por um conjunto de princípios e regras emanados da Constituição Federal, que constituem o alicerce de todo o ordenamento jurídico. No que tange às contratações públicas, o comando primordial advém do **artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República**, o qual estabelece a obrigatoriedade de licitação como regra para a celebração de contratos pela Administração, ressalvados os casos especificados na legislação. Tal dispositivo não apenas impõe o dever de licitar, mas também delinea seus objetivos precípuos: assegurar a observância do princípio constitucional da isonomia, garantindo que todos os potenciais interessados possam competir em igualdade de condições, e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. A vantajosidade, por sua vez, deve ser compreendida em seu sentido mais amplo, não se restringindo ao menor preço, mas englobando a melhor relação custo-benefício, o que inclui a qualidade, o desempenho e a durabilidade do objeto contratado. Do referido mandamento constitucional extraem-se os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, que devem nortear todo o procedimento licitatório, desde sua fase de planejamento até a execução final do contrato. No caso em tela, a opção pela modalidade Pregão Eletrônico, com critério de julgamento de menor preço por item, e a exigência de especificações técnicas detalhadas e amostras, demonstram a busca pela conjugação entre economicidade e qualidade, em plena sintonia com o princípio da vantajosidade.

Adicionalmente, a presente contratação encontra seu fundamento social no **artigo 6º da Carta Magna**, que elenca a alimentação como um direito social. Ao promover a aquisição de gêneros alimentícios para a merenda escolar, o Município de Rondon do Pará atua para concretizar este direito, garantindo a segurança alimentar e nutricional de seus estudantes, o que, por sua vez, é condição indispensável para o pleno desenvolvimento educacional e para a efetivação do direito à educação. A justificativa apresentada na fase interna do processo, que invoca a importância da alimentação escolar para a permanência e o bom desempenho dos alunos, está, portanto, em perfeita consonância com os desígnios constitucionais.

Por fim, o **artigo 170, inciso IX, da Constituição Federal** estabelece o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte. Este princípio é materializado no procedimento licitatório em análise através da previsão de critérios de desempate específicos e prazos para regularização fiscal para microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP), conforme detalhado na minuta de edital, o que evidencia o alinhamento do certame com as políticas de fomento econômico e social previstas no texto constitucional.

3.2. Da Legislação Pertinente

A análise da legalidade do procedimento em questão perpassa, fundamentalmente, pela observância dos ditames da Lei Federal nº 14.133/2021 e do Decreto Municipal nº 180/2023.

A fase preparatória do processo licitatório, disciplinada no **artigo 18 da Lei nº 14.133/2021**, é o pilar de sustentação de toda a contratação. Um planejamento adequado é essencial para o sucesso do certame e para a eficiência na execução contratual. Verifica-se que o processo em análise foi instruído com os artefatos essenciais a esta fase. O Documento de Formalização de Demanda (DFD) explicitou a necessidade; o Estudo Técnico Preliminar (ETP) analisou a viabilidade e a melhor solução para atender a essa necessidade; e o Termo de Referência (TR) detalhou o objeto e as condições da contratação. Tais documentos demonstram o cumprimento das exigências legais, caracterizando um planejamento robusto e diligente por parte da Administração.

A escolha da modalidade **Pregão**, na sua forma eletrônica, encontra amparo no **artigo 29 da NLLC**, que a define como obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. Gêneros alimentícios, como os que se pretende adquirir, enquadram-se perfeitamente nesta definição. A adoção da forma eletrônica, por sua vez, é a regra estabelecida no §2º do artigo 17 da mesma lei, promovendo maior publicidade, competitividade e celeridade ao processo.

O uso do **Sistema de Registro de Preços (SRP)**, previsto nos **artigos 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021** e regulamentado nos artigos 31 a 42 do Decreto Municipal nº 180/2023, mostra-se particularmente adequado para o objeto em questão. Trata-se de aquisições frequentes e necessárias para a Administração, cujos quantitativos totais podem variar ao longo do ano letivo. O SRP confere flexibilidade e eficiência, permitindo que a Administração realize as aquisições de forma fracionada, conforme a demanda, sem a necessidade de instaurar um novo processo licitatório a cada vez, o que representa uma significativa economia de recursos e tempo.

A pesquisa de preços, que resultou na estimativa de valor da contratação, seguiu os parâmetros do **artigo 23 da NLLC** e, mais especificamente, do **Anexo V do Decreto Municipal nº 180/2023**. O artigo 2º, inciso IV, do referido anexo, autoriza a pesquisa direta com, no mínimo, três fornecedores. A justificativa apresentada pelo Departamento de Compras, de inviabilidade de uso do Painel de Preços e do histórico de fracasso do certame anterior, legitima a opção por este método, que foi devidamente documentado nos autos, garantindo a transparência e a razoabilidade do valor de referência.

As exigências de habilitação contidas na minuta do edital, que abrangem a qualificação jurídica, fiscal, social, trabalhista, técnica e econômico-financeira, estão em conformidade com os **artigos 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021**. Os documentos solicitados, como o ato constitutivo, as certidões de regularidade, o atestado de capacidade técnica e o balanço patrimonial, são pertinentes ao objeto e proporcionais à complexidade da contratação, visando assegurar que a futura contratada possua as condições necessárias para o fiel cumprimento do contrato, sem impor ônus excessivo ou restritivo à competição. A exigência de apresentação de amostras, prevista no **artigo 41, inciso I, da NLLC**, é um instrumento valioso para aferir a qualidade do produto ofertado, e o procedimento descrito no edital, que prevê a análise por profissional técnico e a solicitação aos três primeiros colocados, demonstra-se razoável e isonômico.

3.3. Das Posições Doutrinárias sobre o Tema

A doutrina administrativista moderna tem conferido especial relevo ao **princípio do planejamento** nas contratações públicas. Superou-se a visão de que a licitação se resume ao ato da sessão pública, compreendendo-se que a sua eficiência e o seu sucesso dependem fundamentalmente da qualidade da fase preparatória. A elaboração de um Estudo Técnico Preliminar aprofundado e de um Termo de Referência claro e preciso, como se observa no presente processo, é a materialização deste princípio. Tais documentos não são meras formalidades, mas sim instrumentos de gestão que permitem à Administração identificar a real necessidade, prospectar as melhores soluções de mercado e definir as regras da contratação de forma a obter a proposta mais vantajosa. A instrução processual em análise evidencia um esmero na fase de planejamento, o que é louvável e mitiga os riscos de futuras falhas na execução contratual.

A noção de **vantajosidade**, como já mencionado, transcende a mera análise do preço. A doutrina é uníssona ao afirmar que a proposta mais vantajosa é aquela que melhor atende ao interesse público, considerando-se um conjunto de fatores que incluem a qualidade, o rendimento, a segurança e a durabilidade. No caso da aquisição de alimentos para crianças e adolescentes, a qualidade é um fator inegociável. A detalhada especificação dos produtos no Termo de Referência, aliada à exigência de selos de inspeção sanitária (SIF, SIE, SIM) e à previsão de análise de amostras por profissional de nutrição, são mecanismos que visam assegurar essa qualidade, concretizando a busca pela proposta verdadeiramente mais vantajosa para a Administração e, principalmente, para os alunos beneficiários do programa de alimentação escolar.

Outro ponto de destaque na doutrina é a **vedação a cláusulas restritivas à competitividade**. Todo e qualquer requisito de habilitação ou especificação do objeto deve ser estritamente necessário para garantir a adequada execução do contrato. Exigências excessivas ou desproporcionais violam o princípio da isonomia e limitam o universo de competidores, o que pode resultar em propostas menos vantajosas. A análise dos documentos apresentados, em especial da minuta de edital, não revelou a presença de cláusulas

com potencial restritivo injustificado. As exigências de qualificação técnica e econômico-financeira mostram-se compatíveis com a natureza e o vulto da contratação, alinhando-se à orientação doutrinária e legal.

4. DAS CONTRADIÇÕES E DA RECOMENDAÇÃO

Da análise pormenorizada da documentação que instrui o presente processo, verifica-se um elevado grau de conformidade e consistência. Contudo, foram identificados pontos que merecem atenção e recomendação de saneamento antes da publicação do ato convocatório, a fim de garantir a máxima clareza e segurança jurídica ao procedimento.

Superados os pontos que demandam ajuste, e considerando a robustez da instrução processual, a clareza dos documentos de planejamento e a observância dos preceitos legais e constitucionais, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela viabilidade do prosseguimento do certame.

Diante do exposto, e com base na análise dos elementos constantes dos autos, opino pela **regularidade formal** do procedimento licitatório em tela e pela **viabilidade jurídica** de seu prosseguimento, recomendando a publicação do Edital de Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 027/2025-FME,.

É o parecer, que submeto à elevada consideração superior.

Rondon do Pará/PA, 27 de junho de 2025.

LUIS FERNANDO TAVARES OLIVEIRA

OAB/PA nº 13.880