

PARECER JURÍDICO

Pregão Eletrônico n. 013/2025-FME

Processo Administrativo: 0063/2025 - SEMAD

Interessado: Fundo Municipal de Educação (FME)

Objeto: Análise da legalidade e viabilidade jurídica da contratação de empresa especializada no fornecimento de gêneros alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE) para o ano letivo de 2025, nos termos da Lei de Licitação e Decreto Municipal 180/2023.

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise jurídica, por meio do presente parecer, encaminhada pelo Setor de Licitação e Contratos, referente ao processo administrativo nº 0063/2025 - SEMAD, que visa a contratação de empresa especializada no fornecimento de gêneros alimentícios destinados ao atendimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e do Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE) no âmbito do município de Rondon do Pará, durante o ano letivo de 2025.

O presente parecer jurídico tem por objetivo analisar a documentação referente ao processo administrativo nº 0063/2025 - SEMAD, que visa a contratação de empresa especializada no fornecimento de gêneros alimentícios destinados ao atendimento em questão, conforme explicitado nos documentos que instruem o processo, decorre da necessidade de garantir o fornecimento de alimentação escolar, de acordo com as diretrizes previstas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e pelo Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE), reconhecendo a importância vital da alimentação escolar para o desenvolvimento educacional, contribuindo significativamente para o desempenho acadêmico ao longo do ano letivo de 2025.

A análise se concentrará na conformidade dos documentos com a legislação vigente, em especial a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 11.947/2009 (que dispõe sobre o PNAE), o Decreto Municipal nº 180/2023, de 21 de Dezembro de 2023, que dispõe sobre normas de licitações e contratos administrativos para a Administração Pública direta, autarquias e funcional do Município de Rondon do Pará, nos

termos previstos na Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021 e demais normas aplicáveis à matéria.

O presente parecer tem como objetivo precípua analisar a conformidade do procedimento licitatório em relação à legislação pertinente, bem como na identificação de possíveis riscos jurídicos e recomendações para a mitigação destes.

A alimentação escolar, como política pública essencial, desempenha um papel crucial no desenvolvimento educacional e social dos alunos da rede pública de ensino. A garantia de uma alimentação adequada e balanceada contribui para a melhoria do desempenho escolar, a redução da evasão e a promoção de hábitos alimentares saudáveis. Nesse contexto, a contratação de fornecedores qualificados e a observância dos requisitos legais são de suma importância para assegurar a efetividade do PNAE e do PEA.

Este parecer abordará os seguintes aspectos: a análise da documentação apresentada, incluindo a Formalização de Demanda, o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência e a Minuta do Edital; a verificação da conformidade com a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 11.947/2009 (que dispõe sobre o PNAE) e demais normas aplicáveis; a identificação de possíveis riscos jurídicos e a formulação de recomendações para a mitigação destes.

Para tanto, foram examinados os seguintes documentos que compõem o processo administrativo em epígrafe:

- a) Documentação de Formalização de Demanda nº 001/2025 - FME, datada de 15 de janeiro de 2025, que apresenta o objeto da contratação como "AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE E PROGRAMA ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PEA PARA O ANO LETIVO 2025", visando atender as necessidades dos alunos matriculados nas escolas da rede pública de ensino do município de Rondon do Pará.
- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP), que detalha as informações básicas da contratação, a descrição da necessidade, os requisitos técnicos, o levantamento de mercado, a descrição da solução como um todo, a estimativa das quantidades a serem contratadas, a estimativa do valor da contratação, a justificativa para o parcelamento ou não da solução, as contratações correlatas, os resultados pretendidos, as providências prévias ao contrato, as práticas de sustentabilidade e a declaração de viabilidade.
- c) Termo de Referência, datado de 15 de janeiro de 2025, que apresenta a introdução, o objeto, a fundamentação legal, a justificativa da contratação, o prazo e as condições para execução do objeto, a fiscalização, a gestão do contrato, o pagamento, as obrigações da

contratada e da contratante, as amostras, a vigência do contrato e os recursos financeiros orçamentários.

d) Pesquisa de Mercado, que apresenta um mapa de cotação de preços, com o preço médio dos gêneros alimentícios a serem adquiridos.

e) Minuta do Edital, que apresenta as disposições preliminares, o objeto, o registro de preços, o credenciamento no sistema provedor, as condições para participação, o pedido de esclarecimento, a impugnação ao edital e o recurso administrativo, a proposta comercial, a abertura da sessão, a classificação das propostas e a formulação de lances, o julgamento das propostas, a negociação direta, a apresentação e o recebimento da proposta comercial adequada, dos documentos de habilitação e das amostras, a reabertura da sessão pública, o encerramento da licitação, a ata de registro de preços, a formação do cadastro de reserva, o termo de contrato ou instrumento equivalente, a forma de execução/recebimento do serviço/produto, as supressões ou acréscimos, a vigência do contrato, as obrigações da contratada e da contratante, a gestão e a fiscalização do contrato, os recursos orçamentários e financeiros, as condições de pagamento, as sanções administrativas e as disposições finais.

f) Anexos da Minuta do Edital, que complementam as informações contidas na Minuta do Edital, fornecendo detalhes sobre o Termo de Referência, a Planilha de Itens, a Declaração de que não emprega menores, a Minuta do Contrato, o Modelo da Proposta Final e a Minuta da Ata de Registro de Preços.

A análise empreendida neste parecer considerou, ainda, os princípios gerais que regem a Administração Pública, tais como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência, a economicidade e a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre ressaltar que a presente análise jurídica se fundamenta exclusivamente nos documentos e informações disponibilizados até o presente momento, não abrangendo aspectos de natureza técnica, econômica ou administrativa que refogem à competência desta Assessoria Jurídica.

O parecer ora apresentado possui caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração Pública ou os particulares às suas conclusões, salvo se aprovado por ato administrativo superveniente. Nesse caso, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer em si, mas sim o ato que o aprova.

No que tange à modalidade licitatória adotada, o Pregão Eletrônico, observa-se que esta se encontra em consonância com a legislação vigente, em especial a Lei nº 14.133/2021, que estabelece o pregão como modalidade preferencial para a aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado.

A utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) também se mostra adequada ao caso em tela, uma vez que a contratação de empresa especializada no fornecimento de gêneros alimentícios para o PNAE e o PEAPE caracteriza uma demanda contínua e variável, que pode ser atendida de forma mais eficiente por meio de contratações futuras, realizadas com base nos preços registrados na ata decorrente do pregão.

A Instrução do Processo Licitatório:

Ao compulsar os autos do processo administrativo em análise, verifica-se que o procedimento licitatório se encontra em fase interna, compreendendo os atos preparatórios necessários à sua realização. Essa fase é caracterizada pela autuação do processo administrativo, requisição do objeto e justificativa da necessidade da aquisição, autorização do ordenador de despesas, elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), do Termo de Referência (TR) e da minuta do edital, adequação da despesa ao orçamento e encaminhamento à Consultoria Jurídica.

A fase externa do processo licitatório, por sua vez, se inicia com a convocação dos interessados por meio da publicação do edital de licitação e se estende até a conclusão do procedimento, com a adjudicação do objeto ao licitante vencedor e a homologação do certame.

Documentos Essenciais à Instrução do Processo Licitatório:

A Lei nº 14.133/2021 elenca os elementos centrais da fase de planejamento, necessários à instrução do processo licitatório, quais sejam: Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudos Técnicos Preliminares (ETP), Termo de Referência (TR) e Edital.

a) Documento de Formalização de Demanda (DFD):

O DFD é o ponto de partida para a aquisição de produtos ou serviços, sendo a partir desse documento que o órgão pode indicar suas necessidades, para que, em seguida, seja realizado o estudo daquela demanda conforme os critérios estabelecidos na Lei nº 14.133/2021.

No caso em tela, a demanda foi formalizada por meio da Documentação de Formalização de Demanda nº 001/2025 - FME, datada de 15 de janeiro de 2025, que apresenta o objeto da contratação como "AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS PARA O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE E PROGRAMA ESTADUAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PEAPE PARA O ANO LETIVO 2025", visando atender as necessidades dos alunos matriculados nas escolas da rede pública de ensino do município de Rondon do Pará.

b) Estudo Técnico Preliminar (ETP):

O ETP é o documento que tem como objetivo evidenciar o problema a ser resolvido e a solução mais adequada, com o correspondente valor estimado, acompanhado de montantes unitários, memórias de cálculo e documentos de suporte.

No caso em tela, o ETP detalha as informações básicas da contratação, a descrição da necessidade, os requisitos técnicos, o levantamento de mercado, a descrição da solução como um todo, a estimativa das quantidades a serem contratadas, a estimativa do valor da contratação, a justificativa para o parcelamento ou não da solução, as contratações correlatas, os resultados pretendidos, as providências prévias ao contrato, as práticas de sustentabilidade e a declaração de viabilidade.

c) Termo de Referência (TR):

O TR, nos termos do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, é o documento necessário para a contratação de bens e serviços, devendo conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: definição do objeto, fundamentação da contratação, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e de pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor, estimativas do valor da contratação e adequação orçamentária.

No caso em tela, o Termo de Referência, datado de 15 de janeiro de 2025, apresenta a introdução, o objeto, a fundamentação legal, a justificativa da contratação, o prazo e as condições para execução do objeto, a fiscalização, a gestão do contrato, o pagamento, as obrigações da contratada e da contratante, as amostras, a vigência do contrato e os recursos financeiros orçamentários.

d) Minuta do Edital:

A minuta do edital é o documento que estabelece as regras do certame, incluindo as condições de participação, os critérios de julgamento, os documentos de habilitação, os prazos e as penalidades.

No caso em tela, a Minuta do Edital apresenta as disposições preliminares, o objeto, o registro de preços, o credenciamento no sistema provedor, as condições para participação, o pedido de esclarecimento, a impugnação ao edital e o recurso administrativo, a proposta comercial, a abertura da sessão, a classificação das propostas e a formulação de lances, o julgamento das propostas, a negociação direta, a apresentação e o recebimento da proposta comercial adequada, dos documentos de habilitação e das amostras, a reabertura da sessão pública, o encerramento da licitação, a ata de registro de preços, a formação do cadastro de reserva, o termo de contrato ou instrumento equivalente, a forma de execução/recebimento do serviço/produto, as supressões ou acréscimos, a vigência do contrato, as obrigações da contratada e da contratante, a gestão e a fiscalização do contrato, os recursos orçamentários e financeiros, as condições de pagamento, as sanções administrativas e as disposições finais.

e) Anexos da Minuta do Edital:

Os anexos da minuta do edital complementam as informações contidas no edital, fornecendo detalhes sobre as especificações técnicas dos gêneros alimentícios, o modelo de proposta, a minuta do contrato e outros documentos relevantes.

Pesquisa de Preços:

A Pesquisa de Mercado apresenta um mapa de cotação de preços, com o preço médio dos gêneros alimentícios a serem adquiridos. A pesquisa de preços é fundamental para garantir a economicidade da contratação e evitar o pagamento de valores superiores aos praticados no mercado.

Análise da Minuta do Edital:

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 25, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta do edital, estabelecendo que o edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

O tratamento favorecido para microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP) está adequadamente previsto no edital, com base na Lei Complementar nº 123/2006, que confere o direito de empate ficto (artigo 44) às microempresas e EPPs, permitindo que

essas empresas apresentem uma última proposta se ficarem até 5% acima do menor lance ofertado por empresas de maior porte.

Essa previsão atende aos princípios de isonomia e competitividade, ampliando a participação de empresas de pequeno porte, o que está em plena conformidade com a legislação vigente.

A minuta do edital exige adequadamente a apresentação de documentação de habilitação jurídica, fiscal e econômica, conforme os artigos 63 a 69 da Lei nº 14.133/2021.

Análise Detalhada das Cláusulas da Minuta do Contrato:

A minuta do contrato, apresentada como Anexo IV do edital, detalha as obrigações, responsabilidades e condições para a execução do contrato. Segue uma análise mais detalhada de suas cláusulas:

- Cláusula Primeira – Fundamentação Legal do Contrato: Reforça que o contrato está em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.
- Cláusula Segunda – Do Objeto: Define o objeto do contrato como a aquisição de gêneros alimentícios, conforme especificações do edital e seus anexos. É crucial que esta cláusula esteja em total consonância com o Termo de Referência (Anexo I do Edital), detalhando os itens a serem fornecidos, suas quantidades e especificações técnicas.
- Cláusula Terceira – Do Valor do Contrato: Estabelece o valor total do contrato e inclui todas as despesas ordinárias, diretas e indiretas, decorrentes da execução do objeto, incluindo tributos, impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação.
- Cláusula Quarta – Dos Recursos Orçamentários e Financeiros: Indica a dotação orçamentária e a fonte de recursos financeiros para a cobertura das despesas contratuais.
- Cláusula Quinta – Da Vigência do Contrato e da Eficácia: Define o prazo de vigência do contrato como 12 (doze) meses, a contar da data de sua publicação. A eficácia do contrato se dará após a publicação resumida do instrumento na Imprensa Oficial e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).
- Cláusula Sexta – Da Subcontratação: Veda a subcontratação do objeto contratual.

- Cláusula Sétima – Do Prazo e Condições para Execução do Objeto: As entregas serão realizadas de forma fracionada conforme solicitação do Departamento de Merenda, nas quantidades discriminadas na Ordem de Compra.
- Cláusula Oitava – Da Fiscalização: A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada pelo(s) fiscal(is) do contrato, ou pelos respectivos substitutos.
- Cláusula Nona – Do Pagamento: A contratada deverá encaminhar as respectivas notas fiscais para o endereço eletrônico semecrondon@gmail.com e/ou apresentar pessoalmente, acompanhada das respectivas comprovações de regularidade atualizadas perante a Receita Federal, FGTS, Justiça do Trabalho (Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), Fazenda Municipal e Estadual.
- Cláusula Décima – Obrigações da Contratada: Comunicar à contratante, por escrito, as eventuais ocorrências que possam prejudicar a execução do contrato, fixando prazo para sua regularização.
- Cláusula Décima Primeira – Obrigações da Contratante: Proporcionar todas as facilidades para que o fornecedor possa cumprir sua obrigação dentro das normas e condições estabelecidas neste termo.
- Cláusula Décima Segunda – Da Vigência do Contrato: O contrato terá sua duração de 12 (doze) meses contados da sua publicação.
- Cláusula Décima Terceira – Dos Recursos Financeiros Orçamentários: Os recursos financeiros para custear as despesas: Recursos do PNAE/Governo Federal e Recurso do PNAE/Governo do Estado e serão reafirmados no ato da celebração dos contratos.

RECOMENDAÇÕES

- Após análise dos documentos que instruem o processo administrativo nº 0063/2025 - SEMAD, esta Assessoria Jurídica apresenta as seguintes recomendações com o objetivo de mitigar riscos e aprimorar o procedimento licitatório:

Revisão da Cláusula de Reajuste:

- Considerando a natureza do contrato, que não se configura como um contrato contínuo, e o limite máximo de 12 meses para a sua execução, a previsão de reajuste após esse período pode se mostrar inadequada e desprovida de razoabilidade. Em contratos não contínuos, a expectativa é que o equilíbrio econômico - financeiro seja assegurado durante o período de execução, sem a necessidade de reajustes que extrapolam esse limite temporal.

- Desta feita, recomenda - se a revisão da Cláusula Décima, de modo a suprimir a previsão de reajuste após o período de 12 meses. Em substituição, sugere - se a inclusão de uma cláusula que preveja a possibilidade de reequilíbrio econômico - financeiro do contrato, caso ocorram eventos imprevisíveis ou supervenientes que alterem significativamente as condições inicialmente pactuadas, desde que devidamente comprovados e justificados pela contratada, e mediante aprovação da Administração.
- Recomenda - se ainda que seja explicitado que os contratos terão duração máxima de 12 (doze) meses, sem possibilidade de prorrogação, e que não caberá qualquer reequilíbrio econômico - financeiro após esse período, tendo em vista que o contrato não se caracteriza como de fornecimento contínuo.

Aprimoramento da Minuta do Contrato:

- Incluir, na minuta do contrato, cláusula que preveja a possibilidade de rescisão contratual em caso de descumprimento das normas sanitárias e de segurança alimentar por parte da contratada.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, e considerando a análise da documentação apresentada, esta Assessoria Jurídica conclui pela viabilidade jurídica do ponto de vista formal da contratação de empresa especializada no fornecimento de gêneros alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Estadual de Alimentação Escolar (PEAE) para o ano letivo de 2025, no âmbito do município de Rondon do Pará, **desde que observadas as recomendações formuladas neste parecer.**

A administração municipal demonstrou preocupação em planejar e estruturar a contratação de forma a atender às necessidades dos alunos da rede pública de ensino, em consonância com as diretrizes do PNAE e do PEAE. A observância dos requisitos legais e regulamentares, a mitigação dos possíveis riscos jurídicos e o acompanhamento da legislação vigente são essenciais para garantir a efetividade da contratação e o sucesso dos programas de alimentação escolar.

Este parecer é emitido ressaltando que outros aspectos relevantes não expressamente mencionados neste documento, mas que venham a ser identificados no decorrer do processo, deverão ser objeto de análise específica.

Rondon do Pará, 01 de abril de 2025.

Este é o parecer, S.M.J.

Rondon do Para-PA, 01 de abril de 2025.

LUIS FERNANDO TAVARES OLIVEIRA

OAB/PA nº 13.880