

PARECER JURÍDICO

Parecer nº 381/2025-AJEL

ASSUNTO: Parecer Jurídico em Processo Licitatório – **Análise da Fase Interna e Edital** – Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa para a aquisição de gêneros alimentícios para fornecimento de alimentação escolar para atender as demandas das escolas municipais creche/ pré-escola /fundamental/ Mais Educação/ EJA, localizadas na sede do Município de Xinguara/PA.

REFERÊNCIA: Processo Administrativo nº 172/2025/PMX
Pregão Eletrônico SRP nº 072/2025/SEMEC

1. DO RELATÓRIO

Cuida-se da análise jurídica do Processo Administrativo nº 172/2025/PMX, instaurado pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Xinguara/PA, com vistas à realização do Pregão Eletrônico SRP nº 072/2025/SEMEC, cujo objeto consiste no registro de preços para futura e eventual aquisição de gêneros alimentícios destinados ao fornecimento da alimentação escolar nas escolas e creches da rede municipal de ensino, no exercício de 2026, abrangendo as modalidades creche, pré-escola, ensino fundamental, programa Mais Educação e EJA, todas localizadas na sede do Município.

O processo é instruído pelos seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda (DFD) nº 079/2025 da Secretaria Municipal de Educação e Cultura;
- 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 tem origem na Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Xinguara, devidamente formalizada por meio do Documento de Formalização da Demanda nº 079/2025, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para a aquisição de gêneros alimentícios, destinados ao fornecimento da alimentação escolar nas escolas e creches da rede municipal de ensino no ano de 2026.

A justificativa apresentada destaca que a medida é essencial para garantir o fornecimento regular e adequado de gêneros alimentícios às unidades escolares e creches municipais, assegurando o cumprimento das 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 de prover alimentação saudável e adequada durante o período letivo.

A licitação justifica-se, ainda, pela necessidade de assegurar a continuidade do fornecimento de alimentos às escolas e creches municipais, garantir a qualidade nutricional e sanitária dos produtos ofertados e promover a transparência e economicidade na aquisição, mediante ampla competitividade entre fornecedores.

A alimentação escolar é reconhecida como ação estratégica e indispensável à efetivação do direito à educação com qualidade, equidade e dignidade. Contribui para o desenvolvimento físico, cognitivo e emocional dos alunos, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade social, além de desempenhar papel relevante no combate à fome e na redução da evasão escolar.

Os cardápios são elaborados por nutricionistas, observando critérios técnicos e nutricionais que garantem uma alimentação saudável e equilibrada,

adequada à faixa etária e às necessidades dos estudantes, inclusive os que demandam atenção especial em razão de restrições alimentares. Para muitas famílias em vulnerabilidade, a merenda escolar representa uma importante segurança alimentar, assegurando refeições de qualidade e aliviando o orçamento doméstico.

O documento também enfatiza que a política de alimentação escolar cumpre função social ao fortalecer a agricultura familiar e o empreendedorismo rural, conforme o art. 14 da Lei nº 11.947/2009, promovendo a valorização da produção local, a geração de renda e o desenvolvimento socioeconômico regional.

A demanda foi dimensionada para atender um universo superior a nove mil alunos regularmente matriculados na rede municipal de ensino, composta por sete unidades de educação infantil (creches), com atendimento em tempo integral, e quatorze escolas de ensino fundamental, sendo que uma delas encontra-se em processo de transição para o regime integral a partir de 2026.

A solicitação demonstra, portanto, planejamento antecipado e responsabilidade administrativa, ao buscar a manutenção contínua da política pública de alimentação escolar, evitando interrupções, contratações emergenciais e assegurando a regularidade do serviço essencial prestado aos alunos da rede pública.

Diante disso, constata-se que a contratação possui natureza essencial, contínua e estratégica, plenamente alinhada às diretrizes do PNAE e aos objetivos constitucionais de promoção do direito 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 de setembro e 02 de outubro de 2025, resultando em valor global estimado de R\$ 7.012.683,00 (sete milhões doze mil seiscentos e oitenta e três reais) 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 creches da sede do Município de Xinguara, evitando desperdícios e deterioração dos produtos.

Importa registrar que o Termo de Referência prevê a **entrega no local**, o que é juridicamente adequado e tecnicamente fundamentado, considerando a necessidade de continuidade e agilidade no fornecimento.

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 172/2025/PMX e à **publicação do Edital** do Pregão Eletrônico SRP nº 072/2025/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, 22 de outubro de 2025.



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