

PARECER JURÍDICO

Parecer nº 434/2025-AJEL

ASSUNTO: Parecer Jurídico em Processo Licitatório – **Análise da Fase Interna e Edital** – Futura e eventual aquisição de gêneros alimentícios diversos, destinados ao atendimento das necessidades alimentares da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e do Hospital Municipal de Xinguara – PA.

REFERÊNCIA: Processo Administrativo nº 211/2025-FMS/PMX
Pregão Eletrônico nº 085/2025-FMS/PMX

1. DO RELATÓRIO

Trata-se da análise jurídica do Processo Administrativo nº 211/2025-FMS/PMX, referente ao Pregão Eletrônico nº 085/2025-FMS/PMX, instaurado pela Secretaria Municipal de Saúde para aquisição de gêneros alimentícios diversos destinados ao atendimento das necessidades nutricionais da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e do Hospital Municipal de Xinguara/PA.

O processo é instruído pelos seguintes documentos:

- a) Documentos de Formalização da Demanda (DFD) nº 116/2025-FMS da Secretaria Municipal de Saúde;
- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- c) Cotações com estimativas de preços;
- d) Matriz de Riscos;
- e) Declaração de Previsão Orçamentária;
- f) Declaração de Adequação Orçamentária das Secretarias Demandantes com a respectiva Autorização do Gestor da Pasta;
- g) Termo de Referência;
- h) Termo de Autuação;
- i) Portaria de nomeação da Agente de Contratação e Equipe de Apoio;
- j) Minuta do Edital e anexos;
- k) Despacho ao Departamento Jurídico;

É o relatório, passo a fundamentar.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Modalidade – Pregão Eletrônico Comum

A escolha do Pregão Eletrônico é juridicamente adequada, pois o objeto – aquisição de gêneros alimentícios – constitui bem comum, com padrões de qualidade e especificações objetivas facilmente definidas em edital, nos termos do art. 6º, inciso XXII, da Lei nº 14.133/2021.

Ressalte-se, contudo, que não há no processo qualquer elemento que caracterize ou fundamente a adoção do Sistema de Registro de Preços. Inexiste minuta de ata, decreto municipal, termo de referência estruturado para SRP ou justificativa para contratações futuras mediante adesão ou deliberação de quantitativos máximos.

Ademais, destaca-se que a contratação, embora com entregas parceladas, não configura Sistema de Registro de Preços, tratando-se de contratação direta com fornecimento contínuo durante a vigência contratual..

Assim, a modalidade está corretamente enquadrada como Pregão Eletrônico Comum, e a expressão “futura e eventual” deve ser compreendida como entregas futuras dentro da vigência do contrato, ajustando-se a técnica redacional, sem comprometer a legalidade (considerando as entregas parceladas).

Cumprе registrar, por oportuno, que a utilização da expressão “futura e eventual aquisição” na descrição do objeto, constante do Termo de Autuação e do próprio assunto deste parecer, não deve ser interpretada como indicativa de adoção do Sistema de Registro de Preços, mas apenas como opção redacional associada às entregas parceladas ao longo da vigência contratual. Do ponto de vista jurídico, trata-se de aquisição direta, realizada por meio de Pregão Eletrônico Comum, com fornecimento contínuo durante o período contratual, razão pela qual recomenda-

se, para fins de maior precisão técnica e segurança jurídica, a adequação futura da redação do objeto para “aquisição de gêneros alimentícios diversos, com entregas parceladas durante a vigência contratual”.

2.2. Da Justificativa da Contratação

A solicitação parte da Secretaria Municipal de Saúde de Xinguara, devidamente formalizada pelo Documento de Formalização de Demanda nº 116/2025-FMS, com o objetivo de assegurar o fornecimento contínuo, adequado e seguro de gêneros alimentícios destinados ao atendimento das necessidades nutricionais da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e do Hospital Municipal de Xinguara/PA. Trata-se de unidades que funcionam de forma ininterrupta, vinte e quatro horas por dia, todos os dias da semana, e que dependem diretamente do abastecimento regular de alimentos para garantir a prestação eficiente dos serviços assistenciais, inclusive no que diz respeito ao atendimento de pacientes internados, usuários em observação, acompanhantes e servidores plantonistas.

A justificativa evidencia que a dinâmica própria dos serviços de urgência, emergência e internação hospitalar exige reposição frequente e programada dos itens alimentícios, tanto perecíveis quanto não perecíveis, devendo estes apresentar padrões mínimos de qualidade, validade e acondicionamento compatíveis com as normas sanitárias, a fim de assegurar segurança alimentar e respeito às condições de saúde dos assistidos. Ressalta-se que a alimentação hospitalar integra o próprio tratamento clínico, sendo fundamental para a recuperação dos pacientes, para a manutenção da estabilidade nutricional, para o controle metabólico em diversos tipos de enfermidades e para o adequado suporte aos profissionais de saúde que atuam em regime de plantão.

O Estudo Técnico Preliminar demonstra que, em virtude da natureza das atividades desempenhadas pela UPA e pelo Hospital Municipal, há fluxo

constante e imprevisível de atendimentos, o que exige planejamento eficiente para a aquisição de alimentos em quantidades adequadas, com vistas a evitar desabastecimentos ou atrasos que possam comprometer procedimentos médicos, dietas especiais ou rotinas assistenciais. O documento técnico destaca que a alimentação fornecida aos pacientes segue parâmetros nutricionais específicos definidos pelos profissionais da área, especialmente nutricionistas, exigindo produtos de qualidade e reposição contínua, conforme a demanda diária das unidades.

Ressalte-se, ademais, que a contratação ora analisada compõe medida essencial de planejamento e zelo com a continuidade dos serviços de saúde, evitando improvisações administrativas, compras emergenciais indevidas ou interrupções na oferta de refeições, que violariam os princípios da eficiência, do planejamento e da continuidade do serviço público previstos no art. 37 da Constituição Federal. A antecipação do procedimento licitatório demonstra maturidade administrativa e compromisso com a regularidade da política pública de saúde, permitindo que o certame seja concluído dentro dos prazos necessários para garantir o abastecimento ininterrupto ao longo de todo o período contratual.

Importa destacar que tanto a UPA quanto o Hospital Municipal atendem diariamente pacientes em situações de vulnerabilidade, muitos deles dependentes de dietas controladas, alimentação especial ou cardápios adaptados às suas condições clínicas, o que reforça o caráter essencial, contínuo e estratégico da contratação. Sua interrupção geraria prejuízo imediato aos pacientes, comprometeria a segurança alimentar dos usuários, afetaria o desempenho dos servidores e colocaria em risco o funcionamento regular das unidades de saúde, além de violar o dever constitucional do Município de assegurar condições materiais adequadas à efetividade do direito fundamental à saúde, previsto no art. 196 da Constituição Federal.

Constata-se, portanto, que a demanda possui natureza imprescindível, permanente e diretamente vinculada à política pública de saúde, constituindo atividade essencial do Município. A contratação é estritamente necessária para assegurar a continuidade dos serviços hospitalares, garantir a dignidade dos pacientes e dar efetividade ao direito fundamental à saúde, sendo plenamente justificada sob os aspectos técnico, administrativo e jurídico.

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 Estudo Técnico Preliminar foi elaborada com base em valores unitários atualizados, obtidos por meio de pesquisas de mercado realizadas diretamente na plataforma de precificação utilizada pela Administração, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, bem como a partir das referências constantes no próprio sistema de Banco de Preços (NP Tecnologia), em conformidade com os critérios metodológicos adotados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

O levantamento contemplou a totalidade dos itens descritos na demanda, garantindo que todos fossem avaliados de forma individualizada, com base em preços correntes e usualmente praticados no mercado regional. As estimativas consideradas refletem valores médios obtidos a partir de fornecedores

distintos, permitindo composição mais precisa e representativa dos custos reais de aquisição dos produtos necessários à plena execução das atividades nutricionais das unidades de saúde.

As pesquisas foram **realizadas entre os dias 07/11/2025 a 15/11/2025**, resultando em valor global estimado de **R\$ 3.517.262,60** (três milhões, quinhentos e dezessete mil, duzentos e sessenta e dois reais e sessenta centavos) para o 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 um dos gêneros alimentícios a serem adquiridos, indicando a descrição precisa dos produtos, suas características mínimas, padrões de qualidade, exigências de validade, forma de acondicionamento, condições de armazenamento, requisitos sanitários e demais parâmetros indispensáveis à adequada execução contratual. O documento contempla orientações expressas quanto às condições de integridade dos alimentos, observando normas da vigilância sanitária, padrões de higiene, controle de temperatura, estado de conservação e demais exigências previstas pela ANVISA e pela legislação aplicável, assegurando conformidade com os regulamentos vigentes.

O Termo de Referência também define, de maneira clara, os prazos de entrega, os procedimentos para substituição de itens que estejam em desacordo com as especificações, os critérios de recebimento, conferência e rejeição de produtos, bem como as responsabilidades da contratada quanto ao transporte, manuseio e preservação das condições adequadas dos alimentos até a entrega final

nas unidades de saúde. As especificações abrangem todos os itens destinados às demandas nutricionais da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) e do Hospital Municipal de Xinguara, considerando a necessidade de produtos frescos, perecíveis e não perecíveis, de acordo com os cardápios elaborados pela equipe de nutrição clínica e dietoterapia.

De forma criteriosa, o Termo de Referência contempla ainda as condições de atendimento e suporte da contratada, incluindo a obrigatoriedade de entrega dentro dos prazos estipulados, a substituição imediata de produtos avariados, vencidos ou incompatíveis com o padrão exigido, a observância de prazos mínimos de validade (não inferiores a 2/3 do prazo total) e todas as garantias indispensáveis para assegurar a segurança alimentar dos pacientes, acompanhantes e servidores plantonistas. Tais elementos são fundamentais para manter a regularidade do abastecimento das unidades hospitalares, evitando interrupções na oferta de refeições, atrasos na reposição de estoque e eventuais prejuízos às rotinas assistenciais.

Importa registrar que o Termo de Referência também considera as peculiaridades operacionais do Município de Xinguara, incluindo o fluxo ininterrupto de atendimento na UPA e no Hospital Municipal, a necessidade de reposição constante de itens perecíveis e a exigência de produtos compatíveis com os diferentes tipos de dietas hospitalares, garantindo que os alimentos adquiridos possuam qualidade, frescor e condições adequadas para atender às demandas específicas da administração pública na área da saúde.

Assim, constata-se que o Termo de Referência foi elaborado com clareza, precisão e objetividade, constituindo instrumento técnico indispensável para subsidiar a elaboração do edital, a formação do preço estimado e a seleção da proposta mais vantajosa, garantindo segurança jurídica, regularidade, eficiência e economicidade à contratação destinada ao abastecimento das unidades de saúde municipais.

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, ressaltam-se, especialmente, a necessidade de previsão expressa da exigência de apresentação do Alvará Sanitário, indispensável para assegurar a regularidade das empresas que atuam no fornecimento de alimentos, bem como a justificativa para a exigência de apresentação de plano logístico por empresas não regionais, medida que visa garantir a efetiva capacidade de atendimento dentro dos prazos e condições estabelecidos pelo edital. Ambas as medidas serão abordadas a seguir.

2.7.1. Da Necessidade de Exigência do Alvará Sanitário como Documento de Habilitação

Conforme entendimento consolidado na doutrina e na jurisprudência dos Tribunais de Contas, a exigência de alvará sanitário expedido pela Vigilância Sanitária competente não configura restrição indevida à competitividade, tampouco inovação irregular no rol taxativo do art. 67 da Lei nº 14.133/2021. **Ao contrário, tal documento se insere expressamente na hipótese prevista no art. 67, inciso IV, que autoriza a Administração a exigir prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, sempre que o objeto licitado estiver submetido a regulamentação sanitária específica.**

A legislação sanitária federal é taxativa ao dispor que a fabricação, manipulação, armazenamento ou fornecimento de alimentos depende de licença sanitária prévia, sendo infração o exercício dessas atividades sem o correspondente alvará (art. 10 da Lei nº 6.437/1977).

A esse fundamento soma-se o entendimento doutrinário de Marçal Justen Filho, segundo o qual, quando o objeto contratual envolver bens disciplinados por legislação específica, o edital deve necessariamente fazer remissão às exigências sanitárias, sob pena de violação ao dever jurídico de proteção à saúde coletiva (*Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas / Marçal Justen Filho. — 3. ed. rev., atual. e ampl. — São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025*).

No mesmo sentido, a jurisprudência recente do Tribunal de Contas da União, consubstanciada no Acórdão nº 1268/2025 – Plenário, reconhece expressamente a legalidade da exigência do alvará sanitário como requisito de qualificação técnico-operacional em contratações que envolvam o preparo, fornecimento ou manipulação de alimentos, por ser documento que demonstra a capacidade mínima necessária ao cumprimento regular das obrigações contratuais e que materializa exigência de lei especial.

Considerando que o fornecimento de alimentos a pacientes hospitalares demanda rigor absoluto quanto às condições higiênico-sanitárias, qualidade nutricional e compromisso com a segurança e integridade dos usuários atendidos, a exigência do alvará sanitário configura medida não apenas juridicamente válida, mas administrativamente indispensável, alinhada ao dever constitucional de proteção à saúde e à alimentação (art. 6º e art. 196 da Constituição Federal).

Trata-se de salvaguarda do interesse público primário, que assegura que a empresa licitante já opere de forma regular perante a vigilância sanitária,

possua instalações adequadas e esteja apta a entregar produtos compatíveis com os padrões rigorosos de segurança alimentar que o objeto exige.

Diante disso, **recomenda-se a inclusão expressa, na minuta do edital, da exigência de apresentação do alvará sanitário válido, emitido pela autoridade sanitária competente, como documento de habilitação técnico-operacional.** Tal medida não apenas harmoniza o edital com a legislação sanitária aplicável, mas garante maior segurança jurídica ao procedimento, reduz riscos contratuais e preserva a integridade dos usuários atendidos pelas unidades de saúde do Município de Xinguara.

2.7.2. 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 de todo o exposto, esta Assessoria Jurídica manifesta-se favoravelmente à continuidade do Processo Administrativo nº 211/2025-FMS/PMX, bem como à publicação do Edital do Pregão Eletrônico nº 085/2025-FMS/PMX, uma vez que a fase interna se encontra regularmente instruída, com documentação suficiente para evidenciar a necessidade da contratação, a adequação da modalidade escolhida e a conformidade dos elementos técnicos com os requisitos previstos na Lei nº 14.133/2021.

Nesse sentido, **recomenda-se a incorporação da exigência do Alvará Sanitário válido** como documento de habilitação técnico-operacional, em consonância com o art. 67, IV, da Lei nº 14.133/2021.

Atendidas tais recomendações, **não há óbice jurídico** para o prosseguimento da fase externa do certame, devendo o processo seguir seu curso regular, com a publicação do edital e adoção das providências subsequentes.

É o Parecer S.M.J.

Xinguara - PA, 01 de dezembro de 2025.

Nilson José de Souto Júnior

Assessor Jurídico em Licitações

OAB/PA nº 16.534

Contrato Administrativo nº 009/2025