



PARECER JURÍDICO

PROCESSO Nº 030/2026
MODALIDADE: Pregão Presencial
Interessado: Fundo Municipal de Educação de Axixá do Tocantins/TO
Objeto: Contratação de empresa para fornecimento de merenda escolar
Valor estimado: R\$ 1.966.205,77

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Assessoria Jurídica, por meio de despacho da Secretaria Municipal de Educação, para análise e emissão de parecer jurídico acerca da minuta de edital e contrato, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

O presente processo administrativo tem por objeto a contratação de empresa para fornecimento de merenda escolar destinada aos alunos da rede pública municipal de ensino, com valor estimado de R\$ 1.966.205,77, conforme pesquisa de preços realizada nos autos.

Ressalta-se que a presente contratação decorre da necessidade de continuidade do serviço público essencial de alimentação escolar, especialmente considerando que houve o cancelamento do processo administrativo anterior com o mesmo objeto, circunstância que agravou o risco de descontinuidade do fornecimento de merenda, impactando diretamente o bem-estar, a segurança alimentar e o desempenho escolar dos alunos da rede pública municipal, conforme consignado no Documento de Formalização da Demanda.

Constam dos autos, dentre outros documentos, o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Mapa de Gerenciamento de Riscos, o Termo de Referência, a pesquisa de preços acompanhada do respectivo mapa comparativo, a declaração de adequação orçamentária, a informação de dotação orçamentária, bem como a minuta do edital e do contrato.

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

A presente manifestação jurídica tem o objetivo de assistir a autoridade competente assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 53. *Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle*



prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Conforme dispõe o dispositivo legal mencionado, o controle prévio de legalidade restringe-se à verificação jurídica da futura contratação. Não se estende, portanto, a outros elementos relacionados ao procedimento, como aqueles de ordem técnica, mercadológica ou vinculados à conveniência e oportunidade administrativa. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Presume-se que as especificações técnicas constantes do processo, incluindo a descrição detalhada do objeto, suas características, requisitos e a estimativa de preços, tenham sido devidamente elaboradas pelo setor competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando à melhor satisfação do interesse público.

Cumpra-se destacar que não compete ao órgão de assessoramento jurídico realizar auditoria sobre a competência dos agentes públicos responsáveis pela prática dos atos administrativos, tampouco sobre atos já praticados. Cada agente deve zelar para que suas condutas estejam dentro dos limites da atribuição que lhe foi conferida. Registre-se, ainda, que determinadas observações são apresentadas em caráter não vinculante, com o propósito de resguardar a autoridade assessorada, a quem cabe, dentro da discricionariedade legal, decidir sobre a adoção ou não das recomendações.



Ressalta-se, contudo, que eventuais apontamentos relativos à legalidade devem ser considerados para fins de correção. O prosseguimento do processo sem tais ajustes será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2.1 DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que as obras, serviços, compras e alienações realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas de licitação que assegure igualdade de condições a todos os interessados, ressalvadas as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas em lei. A licitação configura, portanto, procedimento administrativo destinado à seleção da proposta mais vantajosa, devendo observar, de forma estrita, os princípios constitucionais e legais aplicáveis.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 disciplina as normas gerais de licitações e contratos administrativos, estabelecendo as modalidades licitatórias cabíveis e os critérios a serem observados pelo gestor público na condução dos processos de contratação, sempre voltados à obtenção da proposta mais benéfica ao interesse público.

No caso em análise, verifica-se que a autoridade competente optou pela utilização da modalidade pregão, na forma presencial, para a contratação de empresa destinada ao fornecimento de merenda escolar. Nos termos do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, o pregão é a modalidade adequada para aquisição de bens e serviços comuns, sendo estes definidos, conforme inciso XIII do mesmo dispositivo, como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, mediante especificações usuais de mercado.

Embora a legislação não apresente rol taxativo dos bens e serviços considerados comuns, a doutrina e a jurisprudência, especialmente do Tribunal de Contas da União, consolidaram o entendimento de que a caracterização do objeto como comum não está vinculada à sua complexidade, mas sim à possibilidade de definição objetiva de seus padrões de desempenho e qualidade, com base em parâmetros usuais de mercado.

No presente caso, a análise dos autos, em especial do Termo de Referência, evidencia que o objeto da contratação, fornecimento de gêneros alimentícios para merenda escolar, possui características padronizadas e amplamente disponíveis no mercado, com especificações objetivamente definidas, tais como tipos de alimentos, unidades de medida, quantidades e padrões de qualidade, enquadrando-se, portanto, no conceito de bens comuns.

Ademais, observa-se que a escolha pela forma presencial foi devidamente motivada pela Administração, com base nas peculiaridades do mercado local, na predominância de fornecedores regionais, nas limitações de acesso a plataformas eletrônicas por parte de pequenos comerciantes e na necessidade de ampliar a competitividade do certame, em conformidade com o disposto no art. 17, §2º, da Lei nº 14.133/2021.

Assim, conclui-se que a adoção da modalidade pregão, na forma presencial, mostra-se juridicamente adequada ao caso concreto, estando alinhada à natureza do objeto, às características do mercado fornecedor e aos princípios que regem a Administração Pública, não se identificando irregularidade na escolha efetuada pela autoridade competente.



Passa-se, neste momento, à análise das fases do processo licitatório, iniciando-se pela etapa de planejamento.

2.2 DO PLANEJAMENTO (ART. 18 DA LEI Nº 14.133/2021)

A Lei nº 14.133/2021 dispõe que a fase preparatória da licitação corresponde ao momento de planejamento, devendo estar alinhada ao Plano Anual de Contratações e às leis orçamentárias. Essa etapa deve contemplar, ainda, todas as variáveis de ordem técnica, mercadológica e de gestão que possam impactar a futura contratação (art. 18, caput).

O referido artigo também especifica um conjunto de providências e documentos que devem instruir o planejamento, conforme a seguir:

Art. 18. *A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*

*I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;*

*II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;*

*III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento**;*

*IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação;*

*V - a elaboração do **edital** de licitação;*

*VI - a elaboração de **minuta de contrato**, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;*

*VII - o **regime de fornecimento de bens**, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;*

*VIII - a **modalidade** de licitação, o **critério de julgamento**, o **modo de disputa** e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais*



vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.” (grifou-se).

No mesmo artigo, o legislador tratou dos elementos que compõem o Estudo Técnico Preliminar, documento destinado a demonstrar o problema a ser solucionado e a alternativa mais adequada para tanto, possibilitando a análise da viabilidade técnica e econômica da contratação (§ 1º). São eles:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;



- VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*
- VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*
- IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;*
- X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;*
- XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;*
- XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;*
- XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.*

Cumpra registrar que o Estudo Técnico Preliminar deverá contemplar, no mínimo, os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do art. 18, em atendimento ao que estabelece o §2º da norma. Caso não sejam incluídos os demais itens listados no §1º, a Administração deverá apresentar a devida justificativa para sua ausência.

2.3 DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR- ETP (Art. 18, §1º da Lei 14.133/2021)

O Estudo Técnico Preliminar constante dos autos atende, em linhas gerais, aos elementos exigidos pelo art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, apresentando a descrição do problema administrativo relacionado à necessidade de garantia do fornecimento contínuo e adequado de merenda escolar, bem como evidenciando o interesse público envolvido na contratação. O documento também aponta os requisitos da futura contratação e as soluções disponíveis no mercado, demonstrando que a contratação de empresa especializada mostra-se, em princípio, adequada para assegurar a regularidade do fornecimento, a qualidade nutricional dos alimentos e o atendimento às normas sanitárias vigentes.

Ademais, o processo contempla a elaboração do Mapa de Gerenciamento de Riscos, no qual são identificados riscos relevantes, como o atraso no fornecimento da merenda escolar, com a correspondente previsão de medidas mitigadoras, em consonância com o disposto no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, evidenciando a preocupação da Administração com a gestão eficiente da contratação.

Dessa forma, conclui-se que o Estudo Técnico Preliminar é regular e suficiente para subsidiar o prosseguimento do feito.



2.4 PESQUISA DE PREÇO

A estimativa do valor da contratação foi elaborada com base em pesquisa de mercado devidamente documentada nos autos, em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, tendo sido utilizada metodologia baseada na média aritmética dos preços obtidos a partir de contratações públicas e outras fontes idôneas.

Ademais, o processo conta com mapa comparativo de preços que apresenta tratamento estatístico dos dados, incluindo média, mediana e desvio padrão, em consonância com boas práticas adotadas pela Administração Pública.

A metodologia adotada demonstra preocupação em assegurar que os preços estimados estejam compatíveis com os praticados no mercado, mitigando riscos de sobrepreço ou inexecução e observando os princípios da economicidade e da vantajosidade.

Recomenda-se, por cautela e como medida de boa governança, a conferência da integralidade da pesquisa de preços constante dos autos, especialmente quanto à identificação das fontes consultadas, à metodologia empregada e à coerência dos valores obtidos, em alinhamento às orientações dos órgãos de controle.

Estando tais elementos devidamente comprovados, como se verifica no presente caso, não se identifica óbice jurídico quanto à estimativa de preços apresentada, mostrando-se esta adequada para subsidiar a contratação pretendida.

2.5 TERMO DE REFERÊNCIA – TR

O Termo de Referência constante dos autos foi elaborado em consonância com o Estudo Técnico Preliminar, descrevendo o objeto como a contratação de empresa para fornecimento de merenda escolar, classificado como bem comum, nos termos da Lei nº 14.133/2021. O documento apresenta as especificações dos itens, os quantitativos estimados e o valor global da contratação, bem como estabelece as condições gerais de fornecimento, em alinhamento com a necessidade administrativa previamente identificada.

Verifica-se que o Termo de Referência atende, de modo geral, aos requisitos previstos no art. 6º, inciso XXIII, e no art. 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021, ao contemplar a definição do objeto, a estimativa de consumo e os parâmetros básicos da contratação.

Quanto às exigências de habilitação previstas na minuta do edital, estas se mostram, em princípio, compatíveis com a natureza do objeto e adequadas à garantia da regular execução contratual, não se evidenciando, a priori, restrições indevidas à competitividade, em consonância com as orientações dos órgãos de controle, especialmente no que se refere à segurança alimentar e à qualidade dos produtos a serem fornecidos.

2.6 DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA



A Informação de Dotação Orçamentária e a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira constantes dos autos demonstram a existência de recursos suficientes e compatíveis para suportar a contratação pretendida, em conformidade com a Lei Orçamentária Anual, bem como com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigentes.

Verifica-se, assim, que a despesa está devidamente prevista e atende aos requisitos estabelecidos nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, inexistindo impedimento de ordem fiscal ou financeira para o regular prosseguimento da contratação.

2.7 DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E DA MINUTA DO CONTRATO (ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021)

Procede-se à análise jurídica da minuta do edital e da minuta do contrato constantes do presente processo administrativo, com o objetivo de verificar sua conformidade com a legislação vigente, especialmente a Lei nº 14.133/2021, bem como sua coerência com os documentos que compõem a fase preparatória, notadamente o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência.

Da análise da minuta do edital, verifica-se que esta contempla os elementos essenciais exigidos pela legislação, apresentando regras claras quanto ao objeto da contratação, fornecimento de merenda escolar, às condições de participação, aos critérios de julgamento (menor preço por item), aos requisitos de habilitação, aos prazos, às sanções administrativas e aos meios de impugnação e recurso, em observância aos princípios da legalidade, isonomia, competitividade, publicidade e julgamento objetivo.

Constata-se, ainda, que a modalidade adotada (pregão) e o critério de julgamento mostram-se adequados à natureza do objeto, classificado como bem comum, estando em consonância com os arts. 28, 33 e 37 da Lei nº 14.133/2021. Ademais, a opção pela forma presencial encontra-se devidamente justificada nos autos, conforme documento específico que apresenta as particularidades do caso concreto, não se identificando, a princípio, cláusulas restritivas indevidas ou disposições que comprometam a ampla competitividade do certame.

No que se refere à minuta do contrato, observa-se que esta atende, de forma geral, às exigências do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, contemplando cláusulas essenciais, tais como objeto, regime de execução, prazo de vigência, valor contratual, condições de pagamento, obrigações das partes, hipóteses de alteração e rescisão, sanções administrativas, bem como disposições relativas à fiscalização e gestão contratual.

As cláusulas contratuais mostram-se compatíveis com o Termo de Referência e com o edital, inexistindo contradições materiais entre os instrumentos, o que atende ao princípio da coerência interna do procedimento licitatório, conforme reiteradamente exigido pelos órgãos de controle externo.

Verifica-se, ainda, que a minuta contratual contempla mecanismos de acompanhamento e fiscalização da execução, em consonância com o art. 117 da Lei nº 14.133/2021, bem como previsão de sanções administrativas proporcionais e compatíveis com a legislação, assegurados o contraditório e a ampla defesa, nos termos dos arts. 155 a 163 do mesmo diploma legal.



Dessa forma, sob o aspecto jurídico-formal, não se identificam vícios ou ilegalidades nas minutas do edital e do contrato capazes de comprometer a validade do certame, estando os instrumentos aptos a reger a futura contratação, sem prejuízo de eventuais ajustes pontuais de natureza formal ou redacional que não alterem a essência do procedimento.

3. CONCLUSÃO E PARECER

Diante da análise realizada, verifica-se que o presente processo administrativo observa os requisitos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, encontra-se devidamente instruído com os documentos essenciais da fase preparatória, possui justificativa válida para a adoção do pregão na forma presencial e apresenta regularidade formal apta a permitir o regular prosseguimento do feito.

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica opina pela aprovação da minuta do edital e pelo regular prosseguimento do processo licitatório, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, não havendo impedimento para o seu prosseguimento.

Por fim, recomenda-se, por cautela e como medida de boa governança, a manutenção da justificativa para a utilização do pregão presencial devidamente destacada nos autos, a garantia de gravação da sessão pública em áudio e vídeo, conforme determina a legislação, bem como a rigorosa observância das regras de publicidade do certame, de modo a assegurar a transparência e a ampla competitividade do procedimento.

Ressalte-se que o presente parecer possui natureza estritamente jurídica, limitando-se à análise da legalidade, juridicidade e conformidade do procedimento com o ordenamento jurídico vigente, em especial a Lei nº 14.133/2021 e demais normas aplicáveis, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo, tampouco aspectos de ordem técnica, operacional ou financeira, os quais são de competência exclusiva da Administração e dos setores técnicos responsáveis, nos termos do princípio da separação de funções administrativas.

É o parecer.

Axixá do Tocantins – TO, 30 de março de 2026.

DAYANNY CASTRO DE SOUSA MORAES
Procuradora do Município de Axixá do Tocantins
OAB/MA nº 18180