PARECER JURÍDICO

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 9.2026-00015

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES PREPARADAS, COM DISPONIBILIZAÇÃO DE TODOS OS UTENSÍLIOS E EQUIPAMENTOS ESPECÍFICOS NECESSÁRIOS AO ACONDICIONAMENTO DAS REFEIÇÕES, BEM COMO À SUA CONSERVAÇÃO E HIGIENIZAÇÃO, OBJETIVANDO ATENDER ÀS NECESSIDADES DA PREFEITURA, SECRETARIAS E FUNDOS MUNICIPAIS DE SANTA MARIA DO PARÁ/PA.

ÓRGÃO INTERESSADO: PREFEITURA SECRETARIAS E FUNDOS MUNICIPAIS DE SANTA MARIA DO PARÁ.

EMENTA: CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO E LICITAÇÕES. FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES PREPARADAS, COM DISPONIBILIZAÇÃO DE TODOS OS UTENSÍLIOS E EQUIPAMENTOS ESPECÍFICOS NECESSÁRIOS AO ACONDICIONAMENTO DAS REFEIÇÕES.FASE PREPARATÓRIA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO. PESQUISA DE PREÇOS SEGUINDO A METODOLOGIA DO ART. 23 DA NLLC. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA. SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES RESPEITADA NA DESIGNAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS. MINUTAS DE EDITAL E CONTRATO. CLÁUSULAS DE HABILITAÇÃO E JULGAMENTO EM CONSONÂNCIA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. **PARECER FAVORÁVEL**. PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA, DO FORMALISMO MODERADO E DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS.

I - RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico para "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES PREPARADAS, COM DISPONIBILIZAÇÃO DE TODOS OS

UTENSÍLIOS E EQUIPAMENTOS ESPECÍFICOS NECESSÁRIOS AO ACONDICIONAMENTO DAS REFEIÇÕES, BEM COMO À SUA CONSERVAÇÃO E HIGIENIZAÇÃO, OBJETIVANDO ATENDER ÀS NECESSIDADES DA PREFEITURA, SECRETARIAS E FUNDOS MUNICIPAIS DE SANTA MARIA DO PARÁ/PA**."**

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

a) Oficio Circular para as secretárias;
b) Documentos de Formalização de Demandas;
c) Termo de Consolidação de Demandas
d) Termo de Abertura de Procedimento Administrativo;
e) Despacho solicitando a pesquisa de preços;
f) Despacho encaminhando a demanda ao responsável pelo Setor de Compras;
g) Memorando do Setor de Compras com a resposta, bem como justificativas para metodologia utilizada;
h) Pesquisa de preços;
i) Mapa de Cotação de preços;
j) Despacho com o pedido de confirmação de disponibilidade orçamentária ao setor contábil;
k) Despacho do setor contábil informando a existência de dotação orçamentária;
l) Estudo Técnico Preliminar;
m) Termo de Referência;
n) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
o) Termo de Autorização;
p) Autuação e Deflagração de Processo Licitatório;
q) Despacho para Assessoria Jurídica;
r) Minuta do Edital e seus anexos

Dessa forma a presente análise jurídica é empreendida em consonância com o art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021 quanto à necessidade de o processo licitatório seguir para os seus ulteriores de direito.

Este é o breve relatório.

Prossegue-se com a análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO

a) FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

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 Federal 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 tenham sido devidamente elaboradas pelo setor competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando à melhor satisfação do interesse público, conforme se extrai dos documentos que integram a instrução do processo em tela.

Cumpre 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.

b) PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei Federal 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, conforme artigo 18, caput da NLLC.

No caso em questão, constata-se a ausência de apresentação por parte da Administração o plano de contratação anual (PCA). Nesse ínterim, esta assessoria preconiza a efetivação desse procedimento, alinhando-o aos preceitos estatuídos na nova legislação de licitações, de maneira a assegurar a devida conformidade aos padrões normativos.

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.

Cumpre 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.

Assim, o ETP deve trazer, de maneira fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial ênfase na demonstração do interesse público envolvido. Também se exige a análise das variáveis técnicas, mercadológicas e de gestão que possam influenciar a contratação.

No caso em exame, o Estudo Técnico Preliminar foi elaborado pelos setores técnico e requisitante, sendo documento de natureza eminentemente especializada, cuja avaliação compete, em última instância, ao próprio órgão demandante. Ao assessoramento jurídico cabe, unicamente, verificar a conformidade do documento com as exigências do art. 18, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Da análise da documentação constante dos autos, observando-se apenas os aspectos legais e sem adentrar na esfera técnica, constata-se a presença dos seguintes elementos: a) informações básicas; b) diretrizes que nortearam o ETP; c) descrição da necessidade; d) Area requisitante; e) descrição dos requisitos da contratação; f) levantamento de mercado; g) descrição da solução como um todo; h) justificativa para o parcelamento ou não da solução; i) alinhamento entre a contratação e o planejamento; j) resultados pretendidos; l) possíveis impactos ambientais e a declaração de viabilidade.

Em que pese o instrumento tenha sido estruturado de forma superficial, é importante salientar o que os autos revelam, a partir de sua construção sistemática e das pecas que instruem o presente.

Fica manifesto o interesse publico envolvido, a qual é a premissa do ETP, visto que a destinação do procedimento está pautada na **aquisição de refeições.** É salutar compreender que a envergadura dessa premissa deve ser estabelecida ante ao fim e não ao meio propriamente dito, onde meras formalidades devem ser analisadas à luz da razoabilidade e da proporcionalidade.

Portanto, as peças essenciais que tratam da instrução do processo em tela, a exemplo dos Documentos de formalização de demandas, pesquisa de mercado, indicação de dotação orçamentária, termo de abertura de processo administrativo, ETP, TR, autorização pela autoridade competente, dentre outros, revela que se torna apto à prosseguimento.

Sem prejuízo do prosseguimento, essa Assessoria Jurídica fixa alerta preventivo no sentido de maior atenção ao confeccionar os documentos que remetem a fase de planejamento da contratação, abordando de forma aprofundada principalmente os tópicos reputados como obrigatórios no ETP pela Lei Federal nº 14.133/2021.

c) DA ANÁLISE DE RISCOS

O artigo 18, inciso X, da Lei Federal nº 14.133/2021 prevê que o planejamento da contratação deve incluir a análise dos riscos capazes de comprometer tanto a lisura da licitação quanto a adequada execução do contrato.

No presente caso, observa-se que a Administração elaborou o respectivo gerenciamento de riscos, atendendo, portanto, à exigência legal mencionada.

d) DA AUTORIZAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DA LICITAÇÃO E CELEBRAÇÃO DE NOVOS CONTRATOS.

Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

De igual modo, para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para a contratação.

Nesse sentido, observa-se expressa autorização para despesa do **Prefeito Municipal de Santa Maria do Pará-/PA.**

e) DA NATUREZA COMUM DO OBJETO DA LICITAÇÃO;

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal determina 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, veja-se:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> (...)
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que

> estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A licitação, portanto, configura procedimento administrativo destinado à seleção da proposta mais vantajosa, caracterizando-se como ato formal praticado pelo gestor público e que deve observar, de forma estrita, os princípios constitucionais e legais aplicáveis.

Com esse propósito, o legislador ordinário editou a Lei nº 14.133/2021, que sistematiza as diretrizes gerais a serem seguidas pelo administrador na condução dos processos de contratação, além de definir as modalidades licitatórias cabíveis, voltadas à obtenção da proposta mais benéfica para o interesse público.

No caso em análise, verifica-se que a autoridade competente optou pela utilização da modalidade Pregão Eletrônico, regulamentada pela Lei nº 14.133/2021. O próprio texto legal, em seu art. 6º, inciso **XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.**

Data a capitulação da modalidade e a subsunção ao objeto do presente processo, como se observa, inexiste impedimento jurídico quanto à adoção, uma vez que é adequada e, no caso em concreto, busca satisfazer a seleção da proposta mais vantajosa à municipalidade.

f) DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A REALIZAÇÃO DA PREGÃO ELETRÔNICO;

Superada a análise acerca da pertinência do uso da modalidade Pregão Eletrônico, torna-se essencial a verificação minuciosa dos requisitos legais indispensáveis à sua adequada formalização.

Como já mencionado, o Pregão Eletrônico possui regulamentação em âmbito nacional, e a legislação pertinente estabelece um conjunto de providências preparatórias que a Administração deve observar sempre que optar por essa modalidade.

Nesse sentido, dispõe o artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, nos seguintes termos:

> 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.

Compete à administração declarar que o objeto licitatório é de natureza comum, haja vista que a licitação por pregão somente é obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, conforme consta do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133, de 2021.

A definição de bens e serviços comuns pode ser extraída diretamente da Lei nº 14.133/2021, que apresenta tal conceito em seu Art. 6º: "*XIII – bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;* (…)

No caso concreto, a fim de adequação à modalidade licitatória escolhida, necessário que a Administração informe no Termo de Referência se o objeto da contratação trata-se de bens ou serviços comuns.

As minutas de edital e do contrato foram juntadas aos autos e reúnem cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, nos termos dos arts. 25 e 92 da Lei nº 14.133/2021.

No caso, deve ser observado o prazo mínimo legal, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, II, alínea "a", Lei nº 14.133/2021).

Destaca-se que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Informamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

Diante do exposto, cumpre destacar que após análise dos documentos constantes os autos podem-se realizar a Pregão Eletrônico.

g) Da justificativa da contratação

Cumpre salientar que, segundo a teoria dos motivos determinantes, os atos administrativos, uma vez motivados, vinculam-se às razões expressamente indicadas, produzindo todos os efeitos jurídicos correspondentes.

A própria validade do ato dependerá da efetiva veracidade e pertinência desses fundamentos, pela premissa dos motivos determinantes que ensejaram a feitura do respectivo ato.

Por essa razão, recomenda-se atenção redobrada na redação dos motivos, que devem ser claros, objetivos e refletir fielmente a real necessidade da Administração. Não se admitem, portanto, especificações que não tragam efetivo valor ao resultado da contratação, que extrapolem as necessidades do Município ou que estejam tecnicamente ou metodologicamente ultrapassadas.

No presente caso, os autos estão instruídos com os documentos adequados da fase preparatória, dentre os quais se destacam o DFD e o ETP. Tais documentos, ainda que integrante da mesma etapa, ocorrem em momentos concatenados. Inicialmente, fica a cargo do DFD abordar a motivação e devida provocação aos agentes ou setores competentes, ao passo que o ETP visa evidenciar o interesse publico envolvido, por meio dos requisitos listados no paragrafo primeiro do artigo 18 da LLC.

Dito isso, observando o crivo de discricionaridade dos agentes envolvidos na elaboração dos documentos, não se mostra óbice quanto a caracterização da necessidade, uma vez que os motivos determinantes são verificáveis e palpáveis diante da realidade local concreta.

h) DO TERMO DE REFERÊNCIA

Nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, a Pregão Eletrônico deve ser instruída com documento técnico que assegure a definição adequada do objeto, o qual poderá ser o Projeto Básico ou Executivo, quando se tratar de obras e serviços de engenharia, ou o Termo de Referência, nos demais casos.

Esse documento constitui peça essencial do processo, devendo conter todos os elementos necessários à caracterização do objeto a ser contratado, tais como a descrição detalhada, a estimativa de custos e, quando cabível, o cronograma físico-financeiro da execução.

Sua finalidade é permitir que a Administração avalie os custos envolvidos, defina os métodos de execução, a estratégia de suprimento e o prazo contratual. No presente caso, constata-se a correspondência entre o objeto delineado pela área requisitante e aquele consolidado pela autoridade competente na minuta de edital.

Para assegurar a regularidade do certame, é igualmente necessário que a definição do objeto atenda às reais necessidades do Município, vedada a inclusão de exigências excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que possam restringir a competitividade. Ressalte-se que a análise do conteúdo técnico dessas especificações não integra a atribuição da Assessoria Jurídica, cabendo à Administração verificar a observância desse requisito.

O Termo de Referência deve completar as exigências do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021;

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
>
> (...)
>
> XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
>
> a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
>
> b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
>
> c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
>
> d) requisitos da contratação;
>
> e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
>
> f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
>
> g) critérios de medição e de pagamento;
>
> h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
>
> i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
>
> j) adequação orçamentária;
>
> (…)

Especificamente em relação aos serviços, também devem ser observadas as exigências do art. 47, § 1º, da Lei nº 14.133/2021:

> Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:
> I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
> II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.
> § 1º (...)
> Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:
> I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
> II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
> III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
> IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
> V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
> VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.
> Parágrafo único. (...)

No caso dos autos, observa-se a elaboração do Termo de Referência. Apesar de se tratar de documento técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 6º da Lei nº 14.133/2021.

i) DA PESQUISA DE PREÇOS E DO ORÇAMENTO ESTIMADO

No tocante a pesquisa de preços e ao orçamento estimado da contratação, verifica-se que os autos se encontram instruídos com os elementos técnicos indispensáveis a formação do valor de referência.

O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
> § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
> I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
> II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
> III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;
> IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;
> V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. (…)

Além das regras legais, também devem ser observadas as normas da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que estabelece o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 3º da referida norma:

> Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:
>
> I - descrição do objeto a ser contratado;
>
> II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
>
> III - caracterização das fontes consultadas;
>
> IV - série de preços coletados;
>
> V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
>
> VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
>
> VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e
>
> VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

Referida IN, em seu artigo 5º, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133/2021. Acrescenta, no entanto, no §1º do artigo 5º que devem ser priorizados os parâmetros dos incisos I e II, painel para consulta de preços do PNCP e contratações similares, respectivamente, devendo ser apresentada justificativa nos autos em caso de impossibilidade de adoção destes.

Um segundo ponto refere-se ao limite temporal estabelecido para os parâmetros utilizados na pesquisa de preços, voltados a evitar que os valores pesquisados já estejam desatualizados, conforme descrito nos incisos do artigo 5º da Instrução Normativa nº 65, de 2021, cabendo repetir a pesquisa de preços sempre que ultrapassado o ali prazo previsto.

Por fim, impende ressaltar a previsão do art. 6º, § 4º, da IN nº 65, de 2021, que deve ser observada pelo consulente no sentido de que "os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

In casu, aparentemente a pesquisa de preços foi realizada da forma adequada. De toda sorte, recomendamos que conste na planilha de preços a identificação do servidor responsável pela estimativa.

j) DOS TERMOS DO EDITAL E MINUTAS

As minutas de edital e do contrato foram juntadas aos autos e reúnem cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, nos termos dos arts. 25 e 92 da Lei nº 14.133/2021.

No caso, deve ser observado o prazo mínimo legal, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto (art. 55, da Lei nº 14.133/2021).

Destaca-se que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Informamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

Todavia, importa observar o disposto no art. 9º da Lei nº 14.133/2021, que veda a inclusão de exigências capazes de comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do certame, inclusive em relação à participação de sociedades cooperativas.

A Súmula/TCU nº 263/2011 esclarece que:

"Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado".

Recomenda-se, assim, que a Administração observe os entendimentos firmados pelo Tribunal de Contas da União sobre a matéria, registrando, de forma justificada nos autos, que os critérios de qualificação técnica estabelecidos no edital são necessários, adequados e proporcionais ao objeto da licitação.

Deve-se assegurar, ainda, que tais exigências não configurem restrição indevida à competitividade do certame (cf. Acórdão TCU nº 135/2005-Plenário).

k) DA PREVISÃO DE EXISTÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS

A Lei Federal nº 14.133/2021 dispõe que a realização da licitação está condicionada à existência de previsão orçamentária suficiente para garantir o adimplemento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro em curso, conforme o cronograma correspondente.

No caso concreto, verifica-se que tal requisito foi atendido pela Administração, conforme demonstra os documentos instrutórios do processo, tais como a solicitação de dotação orçamentária e a declaração de disponibilidade orçamentária.

l) AUTORIZAÇÃO PARA A ABERTURA DA LICITAÇÃO

Superadas as fases relativas ao planejamento da contratação — como a definição do objeto e a indicação dos recursos orçamentários para custear a despesa — compete ao gestor avaliar a conveniência e a oportunidade da realização da contratação.

Uma vez concluída a pertinência da medida, deve ser formalizada a autorização para abertura da licitação.

No caso em análise, verifica-se que tal exigência foi devidamente observada.

m) DA DESIGNAÇÃO DA COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO

Para a condução da Pregão Eletrônico, compete à autoridade competente designar um agente de contratação, que será designado pregoeiro. Entre suas atribuições estão o recebimento das propostas, a análise de sua aceitabilidade e classificação, a verificação da habilitação e, por fim, a adjudicação do objeto ao licitante vencedor.

No presente processo, verifica-se a regular constituição do agente de Contratação, bem como a publicação do respectivo ato, em conformidade com a exigência legal.

Ademais, é possível que a autoridade competente designe servidores auxiliares para apoiar os trabalhos, especialmente em certames de maior complexidade, o que fortalece a regularidade e a transparência do procedimento. Consta nos autos que tal requisito foi devidamente atendido.

III – CONCLUSÃO

Recomenda-se, antes da publicação do processo licitatório, a revisão final dos artefatos de planejamento, especialmente do Estudo Técnico Preliminar – ETP e do Termo de Referência – TR, a

fim de verificar a coerência entre os documentos, corrigir eventuais inconsistências e garantir a adequada definição do objeto, quantitativos e do valor estimado.

Recomenda-se, ainda, a correção da minuta do edital no que tange ao percentual permitido para adesões de órgãos não participantes, considerando que o percentual do quantitativo indicado para não corresponde ao percentual permitido pela lei 14.133/2021, devendo ser ajustado antes da publicação.

Diante do exposto, e considerando apenas os aspectos jurídico-formais da matéria, com base nos elementos que instruem a solicitação apresentada, condicionando este parecer a todas as orientações ao norte, manifesto-me **FAVORAVELMENTE** para a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES PREPARADAS, COM DISPONIBILIZAÇÃO DE TODOS OS UTENSÍLIOS E EQUIPAMENTOS ESPECÍFICOS NECESSÁRIOS AO ACONDICIONAMENTO DAS REFEIÇÕES, BEM COMO À SUA CONSERVAÇÃO E HIGIENIZAÇÃO, OBJETIVANDO ATENDER ÀS NECESSIDADES DA PREFEITURA, SECRETARIAS E FUNDOS MUNICIPAIS DE SANTA MARIA DO PARÁ/PA.**

Destarte, recomendamos que os presentes autos sejam encaminhados ao Controle Interno da, para análise final do trâmite processual.

Retornem-se os autos a Comissão Permanente de Licitação para as providências cabíveis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Santa Maria do Pará/PA, 23 de setembro de 2026.

MATHEUS DA SILVA ARACATI
Assinado de forma digital por MATHEUS DA SILVA ARACATI

MATHEUS DA SILVA **ARACATI**
OAB/PA nº 35.218