PARECER JURÍDICO 196/2026 DA ASSESSORIA JURÍDICA DE TOMÉ-AÇU/PA

SOLICITANTE: Departamento de Licitações e Contratos de Tomé-Açu/PA.

PROCESSO ADMINISTRATIVO: Nº 1006001/2026/PMTA
TIPO DE LICITAÇÃO: PREGÃO ELETRÔNICO Nº 015/2026
OBJETO: AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS.

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico, oriundo do Departamento de Licitações e Contratos do Município de Tomé-Açu/PA, regulado pelo Decreto Municipal nº 55/2023 e Portaria nº 09/2026-GPMTA, no **Processo Administrativo n° 1006001/2026/PMTA**, na modalidade **Pregão Eletrônico nº 015/2026**, cujo objeto consiste em **aquisição de gêneros alimentícios**, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência e demais documentos que integram o procedimento.

A contratação possui valor global estimado de **R$ 5.409.375,85 (cinco milhões, quatrocentos e nove mil, trezentos e setenta e cinco reais e oitenta e cinco centavos)**, abrangendo 168 itens, conforme pesquisa de preços e planilha orçamentária apresentadas.

O procedimento teve início com a abertura do processo administrativo e a realização da Intenção de Registro de Preços nº 007/2026/PMTA, destinada à identificação e consolidação das necessidades dos órgãos municipais interessados.

Após o recebimento das demandas, foram adotadas providências para o planejamento da contratação, incluindo a elaboração de documentos de formalização da demanda, consolidação dos quantitativos, levantamento de informações sobre contratações anteriores, pesquisa de preços, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.

Integram a documentação submetida à análise jurídica, entre outros:

- Termos de abertura, autuação e demais despachos administrativos;
- Aviso de Intenção de Registro de Preços nº 007/2026/PMTA;
- Documentos de Formalização da Demanda das Secretarias e Fundos Municipais;
- Justificativas administrativas e demonstrativos de necessidades;
- Documentos relativos a contratações anteriores, incluindo atas, contratos, empenhos e registros de execução;
- Planilhas de consolidação dos quantitativos;
- Relatório de cotação, justificativa de preços e planilha orçamentária;
- Despachos de revisão e adequação das especificações e dos quantitativos;
- Estudo Técnico Preliminar;
- Termo de Referência;
- Termo de autuação do Pregão Eletrônico SRP nº 015/2026;
- Minuta do edital;
- Portaria de designação dos agentes responsáveis pela condução do procedimento;
- Decretos municipais regulamentadores das licitações, da pesquisa de preços, do Sistema de Registro de Preços e do tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte.

Os autos foram submetidos à apreciação jurídica para exame da regularidade da fase preparatória e da possibilidade de prosseguimento do procedimento licitatório.

É o relatório. Passo a opinar.

II – DA DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação é emitida em cumprimento ao **art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021**, que submete o processo licitatório, ao final da fase preparatória, ao órgão de assessoramento jurídico da Administração para controle prévio de legalidade, vejamos:

> "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;"

Dessa forma, a Assessoria Jurídica, compete avaliar a legalidade sob o aspecto normativo da não realização de licitação, verificando cuidadosamente o cabimento de cada hipótese. O mesmo não se dá quanto à apreciação do cabimento do objeto.

Cabe a Assessoria Jurídica, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sobre os aspectos jurídicos, não cabendo portanto, adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da conduta dos atos administrativos, uma vez que estes estão reservados à discricionariedade do administrador público legalmente competente, como também, não compete a esta assessoria jurídica, examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

Aliado a isso, não existe delegação de responsabilidade do administrador ou mesmo o compartilhamento desta quando exarada a manifestação jurídica relativa à contratação. A solução técnica eleita é inerente à esfera de competência própria do agente administrativo, e só dele, não importando o pronunciamento desta Assessoria Jurídica, sob qualquer ótica, em juízo de conveniência e oportunidade.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

> "O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que

> possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto."

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido, também é o entendimento do TCU:

> "344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010- TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: 'O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital." (Acordão TCU 1492/21)

Cabe ainda esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências sempre observado princípio da segregação de funções.

Ressalte-se novamente que o parecer jurídico possui natureza opinativa, não substituindo as decisões administrativas de mérito, especialmente aquelas de cunho técnico, econômico ou de conveniência e oportunidade, as quais competem à autoridade administrativa competente.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

III – DA REGULARIDADE DA FASE PREPARATÓRIA

A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 18, que a fase preparatória da licitação deve ser caracterizada pelo planejamento, compreendendo a definição da necessidade administrativa, do objeto, das condições de execução, do orçamento estimado e dos demais elementos indispensáveis à contratação.

No caso examinado, verifica-se que a Administração promoveu a formalização das demandas das unidades municipais, a consolidação dos quantitativos, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, a pesquisa de preços e a elaboração do Termo de Referência.

Também foram apresentados documentos referentes às contratações anteriores, utilizados como subsídios para o planejamento da nova aquisição.

A documentação demonstra, portanto, a existência de instrução preparatória destinada à identificação das necessidades administrativas e à definição das condições da futura contratação.

Cumpre destacar que, durante o planejamento, foram promovidas alterações nas especificações e nos quantitativos de determinados produtos, inclusive com ajustes nas unidades de fornecimento e unificação de itens repetidos.

Essas modificações são juridicamente admissíveis durante a fase preparatória, desde que devidamente justificadas e incorporadas aos documentos definitivos da contratação.

Assim, não se identifica irregularidade na realização dos ajustes, sendo necessária, contudo, a correspondência entre as informações constantes do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência, da pesquisa de preços e da minuta do edital.

Quanto à finalidade das aquisições, as justificativas apresentadas pelas secretarias devem demonstrar a vinculação dos alimentos às atividades institucionais desenvolvidas pelos órgãos requisitantes.

Especial atenção deve ser conferida às demandas destinadas ao fornecimento habitual de alimentos aos servidores, hipótese em que se exige a demonstração da

finalidade pública específica e, quando caracterizada a concessão de benefício funcional, da correspondente base normativa.

A existência de previsão orçamentária e a realização de licitação não dispensam a demonstração da legalidade da despesa.

Desse modo, considera-se juridicamente possível o prosseguimento da fase preparatória, observada a necessidade de saneamento dos pontos indicados nas condicionantes deste parecer.

VI – DA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO

O art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021 define o pregão como modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou maior desconto.

Por sua vez, o art. 29 da mesma legislação estabelece a utilização do pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, mediante especificações usuais de mercado.

No presente caso, a contratação envolve gêneros alimentícios perecíveis e não perecíveis, cujas características podem ser descritas por critérios objetivos de qualidade, composição, embalagem, peso, validade e condições de fornecimento.

Trata-se, portanto, de objeto que se enquadra, em regra, na categoria de bens comuns.

A adoção da modalidade Pregão Eletrônico mostra-se juridicamente adequada, inclusive em observância ao Decreto Municipal nº 059/2023, que regulamenta a matéria no âmbito do Município de Tomé-Açu.

Da mesma forma, o critério de julgamento de menor preço por item apresenta compatibilidade com a natureza divisível dos produtos, permitindo a disputa individualizada e favorecendo a competitividade.

Não se identifica, sob esse aspecto, impedimento jurídico à modalidade e ao critério de julgamento escolhidos.

V – DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A utilização do Sistema de Registro de Preços encontra previsão nos arts. 82 a 86 da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo regulamentada, no âmbito municipal, pelo Decreto nº 060/2023.

O procedimento mostra-se adequado às contratações que envolvam fornecimentos parcelados, necessidades recorrentes e atendimento de diferentes unidades administrativas.

No caso em análise, a aquisição pretende atender às demandas de diversas Secretarias e Fundos Municipais, mediante fornecimento de produtos conforme as necessidades administrativas.

Essas características justificam a utilização do Sistema de Registro de Preços, permitindo a organização das futuras aquisições sem obrigatoriedade de contratação integral dos quantitativos registrados.

Consta dos autos o Aviso de Intenção de Registro de Preços nº 007/2026/PMTA, com período destinado ao recebimento das manifestações dos órgãos interessados.

O procedimento de IRP constitui instrumento de planejamento e consolidação das demandas, devendo observar a publicidade e os prazos previstos no art. 86 da Lei nº 14.133/2021 e na regulamentação municipal.

Ressalta-se, ainda, que a ata de registro de preços deverá observar o prazo de vigência estabelecido no art. 84 da Lei nº 14.133/2021, bem como as condições legais para eventual prorrogação.

Diante das características do objeto e da pluralidade de órgãos participantes, entende-se juridicamente adequada a utilização do Sistema de Registro de Preços.

VI – DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Estudo Técnico Preliminar constitui instrumento de planejamento destinado à identificação da necessidade administrativa e à avaliação da solução mais adequada para seu atendimento.

Nos termos do art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, o estudo deve contemplar os elementos pertinentes à caracterização da necessidade, à estimativa de quantidades, ao levantamento de mercado, à avaliação da solução e à demonstração da viabilidade da contratação, observada a disciplina do § 2º do mesmo artigo.

A documentação apresentada contém Estudo Técnico Preliminar consolidado, com informações relativas às demandas das unidades participantes e à solução pretendida.

O Termo de Referência, por sua vez, encontra fundamento no art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, devendo estabelecer os parâmetros necessários à definição do objeto e à execução da futura contratação.

No caso concreto, o documento contempla a aquisição de gêneros alimentícios, com especificações dos produtos e disposições relacionadas às condições de fornecimento.

Também apresenta exigências relativas à qualidade, procedência, validade, embalagem, transporte e conservação dos alimentos.

Tais exigências são, em princípio, compatíveis com a natureza do objeto, desde que observada a pertinência de cada obrigação com a categoria do produto e preservada a competitividade do certame.

A existência do ETP e do Termo de Referência demonstra o atendimento formal de etapas relevantes do planejamento.

Entretanto, considerando os ajustes realizados durante a instrução, torna-se necessária a conferência da correspondência entre suas versões definitivas e os demais documentos do procedimento.

Eventuais divergências deverão ser corrigidas antes da publicação do edital, sem necessidade de repetição integral dos estudos quando possível o saneamento pontual.

VII – DA PESQUISA DE PREÇOS E DO VALOR ESTIMADO

A estimativa do valor da contratação deve observar o art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, que exige compatibilidade com os preços praticados no mercado.

No âmbito municipal, a matéria encontra regulamentação específica no Decreto nº 056/2023.

Constam dos autos relatório de cotação, justificativa de preços e planilha orçamentária, com valor global estimado de R$ 5.409.375,85, correspondente a 168 itens.

A justificativa apresentada informa a utilização de diferentes referências de preços e a adoção da média aritmética como metodologia de formação dos valores estimados.

A utilização dessa metodologia é juridicamente admissível, desde que observados os critérios aplicáveis à seleção das referências e ao tratamento de valores incompatíveis com a realidade do mercado.

Registra-se que foram realizados ajustes posteriores nos quantitativos de determinados itens, com encaminhamento da documentação ao setor responsável pela cotação para atualização dos valores.

Dessa forma, a instrução contém os documentos destinados à formação do orçamento estimado, não sendo necessária a repetição integral da pesquisa sem identificação de irregularidade concreta.

Cabe, entretanto, ao setor responsável confirmar que os preços utilizados correspondem às especificações, unidades de fornecimento e quantitativos definitivos, bem como que foram observados os critérios previstos na legislação e no regulamento municipal.

A presente análise não representa certificação da adequação econômica dos preços, cuja verificação permanece sob responsabilidade dos setores competentes.

VIII – DO TRATAMENTO FAVORECIDO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

A Lei Complementar nº 123/2006 estabelece tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas.

Entre os instrumentos previstos na legislação, destacam-se a realização de licitações exclusivas para ME/EPP em itens de contratação de até R$ 80.000,00, a

reserva de cotas nas aquisições de bens de natureza divisível e a possibilidade de prioridade de contratação para empresas locais ou regionais, observados os requisitos legais.

A minuta do edital prevê o critério de desempate favorecido e a prioridade de contratação para microempresas e empresas de pequeno porte sediadas no Município de Tomé-Açu, até o limite de 10% do melhor preço válido.

Entretanto, também indica a não aplicação de itens exclusivos e de cotas reservadas.

A ausência desses benefícios exige fundamentação compatível com a Lei Complementar nº 123/2006, especialmente com as hipóteses previstas em seu art. 49.

Não basta, para esse fim, a simples indicação de que os benefícios não serão aplicados.

A Administração deverá verificar a incidência das regras legais sobre cada item ou grupo pertinente e justificar eventual afastamento.

Quanto à prioridade local, sua aplicação deverá observar o art. 48, § 3º, da Lei Complementar nº 123/2006 e o Decreto Municipal nº 046/2024, inclusive quanto aos pressupostos de competitividade e à justificativa do tratamento diferenciado.

Assim, recomenda-se a revisão das disposições editalícias relacionadas ao tratamento favorecido, de modo a assegurar sua conformidade com a legislação aplicável.

IX – DA MINUTA DO EDITAL E DOS INSTRUMENTOS DA CONTRATAÇÃO

A minuta do edital apresentada contempla regras relacionadas à participação dos interessados, apresentação das propostas, julgamento, habilitação, recursos, sanções administrativas e formação da ata de registro de preços.

Sua estrutura geral mostra-se compatível com a modalidade Pregão Eletrônico.

As exigências de habilitação devem observar os arts. 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021, limitando-se às condições necessárias à demonstração da aptidão dos licitantes para executar o objeto.

Eventuais exigências de licenças, registros e documentos sanitários deverão guardar relação com a atividade efetivamente exercida e com a natureza dos produtos, evitando restrições indevidas à competitividade.

Quanto à ata de registro de preços e ao contrato administrativo, deverão ser observadas as disposições dos arts. 82 a 86 e 92 da Lei nº 14.133/2021, especialmente em relação à vigência, às condições de fornecimento, à fiscalização, ao pagamento, às sanções e às hipóteses legais de alteração e extinção.

Por fim, a divulgação do instrumento convocatório deverá observar o art. 54 da Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto à disponibilização do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, além dos prazos legais para apresentação das propostas.

Dessa forma, a minuta apresenta estrutura juridicamente aproveitável, sendo necessário o atendimento das providências indicadas antes do início da fase externa.

X – CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando a documentação apresentada e a legislação aplicável, especialmente a Lei Federal nº 14.133/2021, a Lei Complementar nº 123/2006 e os decretos municipais regulamentadores, esta Assessoria Jurídica entende que o Processo Administrativo nº 1006001/2026/PMTA apresenta elementos suficientes para justificar, sob o aspecto jurídico, a escolha da modalidade Pregão Eletrônico e a utilização do Sistema de Registro de Preços para a aquisição de gêneros alimentícios.

Verifica-se que a Administração promoveu a formalização das demandas, a elaboração dos documentos de planejamento, a realização da pesquisa de preços e a preparação do instrumento convocatório, demonstrando o desenvolvimento das etapas essenciais da fase preparatória.

As questões identificadas durante a análise são, em princípio, passíveis de saneamento administrativo, não constituindo, por si sós, fundamento suficiente para recomendar a anulação ou o encerramento do procedimento.

Assim, esta Assessoria Jurídica manifesta-se **FAVORAVELMENTE**, de forma condicionada, ao prosseguimento do **Processo Administrativo nº**

1006001/2026/PMTA, referente ao **Pregão Eletrônico SRP nº 015/2026**, desde que sejam observadas e cumpridas as recomendações deste parecer.

O posicionamento favorável não representa autorização para publicação imediata do edital enquanto pendentes providências capazes de afetar a legalidade do procedimento, devendo ser previamente regularizadas as questões identificadas.

Determina-se, como encaminhamento proposto por esta assessoria jurídica, a devolução dos autos ao departamento de licitações e contratos da prefeitura municipal de Tomé-Açu/PA, para conhecimento deste parecer e adoção das providências cabíveis, especialmente quanto ao cumprimento das recomendações indicadas.

Cumpridas as recomendações e confirmada a regularidade dos instrumentos definitivos, não se vislumbra impedimento jurídico ao regular prosseguimento do certame, observadas as demais exigências legais.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Tomé-Açu/PA, 29 de outubro de 2026.

Michael dos Reis Santos:73558923200

Assinado de forma digital por Michael dos Reis Santos:73558923200
Dados: 2026.10.29 16:27:40 -03'00'

MICHAEL DOS REIS SANTOS
Assessor Jurídico
Matrícula nº 656.216-0
OAB/PA nº 30.931-B