



Prefeitura Municipal de Areias
Estado de São Paulo
Praça Nove de Julho, 202 Centro Tel.: (12) 3107-1200 - Areias - Cep: 12 820 000



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 060/2026

PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS Nº 017/2026

ASSUNTO: Controle prévio de legalidade da fase preparatória, do edital e da minuta da Ata de Registro de Preços. Fornecimento parcelado de refeições prontas tipo marmitex.

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEI Nº 14.133/2021. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. FORNECIMENTO PARCELADO DE REFEIÇÕES PRONTAS. OBJETO COMUM. POSSIBILIDADE EM TESE. DIVERGÊNCIAS ENTRE A DEMANDA ORIGINÁRIA, OS ESTUDOS TÉCNICOS E OS QUANTITATIVOS DO EDITAL. AUSÊNCIA DE MEMÓRIA CONSOLIDADA DOS QUANTITATIVOS. PESQUISA DE PREÇOS INSUFICIENTEMENTE DEMONSTRADA. CONTRADIÇÕES SOBRE O TRATAMENTO DE MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE. ESPECIFICAÇÕES SANITÁRIAS, NUTRICIONAIS E LOGÍSTICAS INCOMPLETAS. INCONSISTÊNCIAS ENTRE O PRAZO DE ENTREGA DO PLANEJAMENTO E O PREVISTO NO EDITAL. MINUTA DA ATA GENÉRICA E INCOMPLETA. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DA PUBLICIDADE NO PNCP E DE IDENTIFICAÇÃO DO REGULAMENTO MUNICIPAL DO SRP. PARECER DESFAVORÁVEL AO PROSSEGUIMENTO NO ESTADO ATUAL. RETORNO À FASE PREPARATÓRIA, SANEAMENTO, RETIFICAÇÃO E REPUBLICAÇÃO.

I — RELATÓRIO

Submete-se a controle prévio de legalidade o Processo Administrativo nº 060/2026, destinado à realização do Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 017/2026.



O objeto consiste no registro de preços para o fornecimento de refeições prontas tipo marmitex pequena, com no mínimo 500 gramas, e marmitex grande, com no mínimo 750 gramas, destinadas aos profissionais do Pronto Atendimento 24 horas, aos funcionários dos Serviços Municipais e às demais secretarias que desempenhem atividades essenciais e ininterruptas.

O edital estabelece julgamento pelo menor preço unitário por item, modo de disputa aberto e fechado, vigência da ata por 12 meses e valor estimado total de R\$ 904.050,00. A sessão pública foi designada para 22 de julho de 2026.

O Termo de Referência prevê:

Ite m	Descrição	Quantid ade	Valor unitário	Valor total
1	Marmitex pequena — mínimo de 500 g	11.000	R\$ 27,00	R\$ 297.000,00
2	Marmitex grande — mínimo de 750 g	21.300	R\$ 28,50	R\$ 607.050,00
	Total	32.300		R\$ 904.050,00

Foram examinados o documento de abertura da demanda, os estudos técnicos preliminares apresentados pelas unidades requisitantes, as especificações e cotações juntadas, o edital, o Termo de Referência e a minuta da Ata de Registro de Preços.

É o relatório.

II — DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE

A presente manifestação realiza o controle jurídico prévio da contratação, sem substituir as avaliações de natureza técnica, nutricional, sanitária, mercadológica, contábil ou orçamentária.



A análise jurídica não certifica a correção material dos quantitativos, a suficiência nutricional das refeições, a capacidade operacional dos fornecedores, a adequação sanitária do preparo e transporte ou a compatibilidade concreta dos preços, matérias que dependem de manifestação motivada dos agentes tecnicamente competentes.

Compete ao órgão de assessoramento examinar a legalidade da fase preparatória, das minutas e das condições do certame, nos limites do controle prévio previsto na Lei nº 14.133/2021.

III — FUNDAMENTAÇÃO

1. Regime jurídico, modalidade e critério de julgamento

O edital adota expressamente a Lei nº 14.133/2021 e a Lei Complementar nº 123/2006, razão pela qual não há dúvida quanto ao regime jurídico da contratação.

O fornecimento de refeições prontas, desde que definido por especificações usuais de mercado e por padrões objetivos de desempenho e qualidade, pode ser tratado como objeto comum.

O pregão eletrônico e o julgamento pelo menor preço unitário por item são, portanto, juridicamente admissíveis para a contratação examinada.

A conclusão está condicionada à revisão das especificações, pois a ausência de critérios sanitários, logísticos e de recebimento suficientemente objetivos pode impedir a comparação uniforme das propostas.

2. Cabimento do Sistema de Registro de Preços

O consumo parcelado, variável e dependente de solicitações sucessivas é, em princípio, compatível com o Sistema de Registro de Preços.

A ata, contudo, não constitui autorização para fixar quantitativos sem demonstração da necessidade provável. O planejamento deve apresentar estimativa sustentada por histórico, projeções, número de usuários, frequência dos pedidos e consumo das unidades participantes.

A Lei nº 14.133/2021 disciplina o SRP nos arts. 82 a 86, inclusive quanto aos órgãos participantes, adesões, quantitativos e condições de utilização.



O Decreto federal nº 11.462/2023 regulamenta o sistema no âmbito da Administração Pública federal e não deve ser aplicado automaticamente ao Município sem fundamento no regulamento local.

Não foi localizado, entre as peças examinadas, decreto municipal ou outro ato normativo local disciplinando o SRP.

A juntada ou identificação do regulamento municipal constitui providência necessária para confirmar as regras de gerenciamento, adesão, revisão e cancelamento da ata. [VERIFICAR]

3. Divergências entre a demanda originária e o objeto final

O expediente inicial da Secretaria Municipal de Saúde relaciona a contratação ao atendimento dos profissionais do Pronto Atendimento 24 horas.

O ETP da Saúde descreve equipe mínima composta por médico, enfermeiro, dois técnicos de enfermagem, dois motoristas socorristas e recepcionista, vinculando o fornecimento à continuidade do serviço de saúde.

A solicitação específica constante do processo prevê 8.000 unidades de marmitex pequena.

O ETP da Secretaria de Agricultura indica demanda adicional de 2.640 unidades, sem distinção entre marmitex pequena e grande.

O edital ampliou o objeto para servidores dos Serviços Municipais e de outras secretarias e fixou 32.300 refeições, sendo 11.000 pequenas e 21.300 grandes.

Não foi localizada memória consolidada que demonstre como as demandas setoriais resultaram nos quantitativos finais.

A diferença entre as solicitações identificadas e o total licitado impede confirmar a adequação da estimativa.

Não há base, no estado atual, para afirmar que ocorreu superdimensionamento, dano ou sobrepreço; há risco de planejamento insuficientemente demonstrado, que deve ser saneado antes da sessão.



A unidade requisitante deverá apresentar quadro consolidado contendo, no mínimo: órgão ou secretaria participante; número de servidores atendidos; jornada ou escala de trabalho; quantidade diária, mensal e anual; proporção entre refeições pequenas e grandes; consumo histórico disponível; memória de cálculo das 32.300 unidades.

Sem essa complementação, o prosseguimento não é juridicamente recomendável.

4. Estudo Técnico Preliminar

Os estudos apresentados reconhecem a necessidade de garantir alimentação a servidores submetidos a atividades essenciais e jornadas prolongadas.

A descrição da necessidade pública é suficiente para demonstrar, em caráter geral, a utilidade da contratação.

O ETP, entretanto, contém inconsistências que exigem correção.

O documento da Saúde qualifica o objeto, em trechos distintos, como aquisição de material de consumo e como serviço continuado com dedicação de mão de obra.

O fornecimento de refeições preparadas envolve obrigações acessórias de produção, embalagem e transporte, mas não há indicação de trabalhadores colocados à disposição da Administração com dedicação exclusiva.

A referência à dedicação de mão de obra e às regras de subordinação deve ser retirada ou tecnicamente justificada.

O ETP também associa a escolha do pregão ao art. 75 da Lei nº 14.133/2021. Esse dispositivo rege hipóteses de dispensa de licitação e não constitui fundamento da modalidade pregão.

Consta, ainda, referência a “Lei nº 14.133/2024”, que deve ser corrigida para Lei nº 14.133/2021.

O ETP da Agricultura declara que o mapeamento de riscos “não se aplica”. A contratação envolve risco de atraso, alimento impróprio, contaminação, interrupção do fornecimento, oscilação da demanda e insuficiência logística.

A exclusão integral da análise de riscos não está tecnicamente sustentada.



5. Estimativa dos preços

As cotações identificadas nas páginas 12 e 13 do processo referem-se a 8.000 marmitex pequenas, com valores unitários de R\$ 25,00 e R\$ 26,00.

Uma das propostas indica retirada no estabelecimento e prazo de entrega de um dia, condições diferentes das obrigações de entrega rápida previstas em outras peças.

O Termo de Referência adota R\$ 27,00 para a refeição pequena e R\$ 28,50 para a grande.

Não foi localizada pesquisa consolidada que demonstre todas as fontes consultadas, a coleta específica de preços da refeição grande, o método de cálculo, o tratamento de valores discrepantes, a data-base dos preços, a inclusão de embalagem, transporte e entregas urgentes e a compatibilidade das cotações com as condições do futuro edital.

O valor estimado deve ser compatível com os preços de mercado e apurado por parâmetros adequados, com documentação da metodologia utilizada, conforme art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

A pesquisa juntada não demonstra, no recorte examinado, lastro suficiente para os valores máximos dos dois itens.

A área de compras deverá complementar ou refazer a pesquisa, utilizando fontes comparáveis e elaborando mapa de preços e memória de cálculo separados por item.

6. Termo de Referência e especificações das refeições

O Termo de Referência estabelece peso mínimo e composição geral com arroz, feijão, proteína, guarnição, legumes ou salada. Também enumera exemplos de carnes e acompanhamentos.

As especificações, contudo, não disciplinam suficientemente gramatura mínima de cada componente, periodicidade de alternância do cardápio, substituições admitidas, condições de embalagem e vedação, identificação do conteúdo e data de preparo, temperatura de conservação e entrega, tempo máximo entre preparo e consumo, condições sanitárias do veículo, rastreabilidade, critérios de inspeção,



Prefeitura Municipal de Areias
Estado de São Paulo
Praça Nove de Julho, 202 Centro Tel.: (12) 3107-1200 - Areias - Cep: 12 820 000



aceitação e rejeição, reposição de refeições recusadas, tratamento de dietas especiais, licenças e documentos sanitários exigíveis.

A regulamentação sanitária federal sobre serviços de alimentação contempla boas práticas relacionadas ao preparo, armazenamento, acondicionamento e transporte de alimentos. A RDC nº 216/2004 permanece referenciada oficialmente pela Anvisa e foi alterada pela RDC nº 52/2014.

A descrição técnica deve ser revisada pela Vigilância Sanitária municipal e por profissional habilitado em nutrição, especialmente quanto a cardápio, porcionamento, temperatura e critérios de recebimento.

A ausência dessas definições reduz a objetividade do julgamento e dificulta a fiscalização da execução.

7. Prazos e condições de entrega

O ETP da Saúde prevê pedidos diários e entrega em até duas horas após a solicitação.

O edital, no item 17.5, prevê prazo máximo de cinco dias úteis para entrega após o envio da Solicitação de Fornecimento.

As regras são materialmente incompatíveis.

Para refeições destinadas a plantões e atividades ininterruptas, o prazo de cinco dias úteis não atende à finalidade descrita no planejamento.

A Administração deverá definir, de maneira uniforme no ETP, no Termo de Referência, no edital e na ata: prazo entre pedido e entrega; antecedência mínima da solicitação; horários de almoço e jantar; endereços de entrega; responsáveis pelo recebimento; pedidos mínimos e máximos; funcionamento em finais de semana e feriados; consequências do atraso.

A correção altera elemento relevante para a precificação e exige republicação do edital.

8. Tratamento das microempresas e empresas de pequeno porte

A capa do edital registra "PREFERÊNCIA ME/EPP: NÃO".



Prefeitura Municipal de Areias
Estado de São Paulo
Praça Nove de Julho, 202 Centro Tel.: (12) 3107-1200 - Areias - Cep: 12.820-000



O item 2.5 assegura às microempresas e empresas de pequeno porte o direito de prioridade no desempate, e o Anexo IV contém declaração específica para o exercício desse benefício.

Há contradição interna objetiva.

A Lei Complementar nº 123/2006 prevê tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte e disciplina preferência no desempate e medidas de acesso ao mercado público.

A capa deve ser corrigida para reconhecer a preferência legal.

A Administração também deverá registrar motivação expressa quanto à adoção ou ao afastamento dos instrumentos previstos nos arts. 47 e 48 da Lei Complementar nº 123/2006, inclusive eventual cota reservada para objeto divisível.

A mera indicação “não”, sem justificativa, é insuficiente.

9. Documentos de habilitação e qualificação econômico-financeira

O edital exige balanço patrimonial e fixa patrimônio líquido mínimo de R\$ 50.000,00.

O texto contém inconsistência interna ao registrar, por extenso, “trinta mil reais” após o valor numérico de R\$ 50.000,00.

A divergência deve ser corrigida, pois impede identificar objetivamente a exigência.

Também deverá ser juntada motivação técnica para o valor do patrimônio líquido mínimo, demonstrando proporcionalidade com os riscos e obrigações da contratação.

A habilitação técnica precisa traduzir a expressão genérica “empresas especializadas e credenciadas” em requisitos objetivos, proporcionais e verificáveis.

A área técnica e a Vigilância Sanitária deverão indicar, antes da republicação, quais licenças, atestados, registros, condições de transporte e documentos sanitários são efetivamente necessários à execução. [CERTO]



Prefeitura Municipal de Areias
Estado de São Paulo
Praça Nove de Julho, 202 Centro Tel.: (12) 3107-1200 - Areias - Cep: 12 820 000



10. Apresentação antecipada da habilitação

O edital determina que todos os licitantes encaminhem a proposta e os documentos de habilitação antes da sessão.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece como regra procedimental a apresentação da habilitação após o julgamento, admitindo inversão mediante ato motivado e previsão expressa.

Embora o sistema possa receber documentos antecipadamente sob sigilo, não foi localizada motivação específica para antecipar a exigência a todos os participantes.

A Administração deverá esclarecer se se trata apenas de depósito eletrônico sigiloso ou de efetiva inversão de fases e, nesta última hipótese, juntar a motivação correspondente.

11. Modo de disputa

O edital denomina o modo de disputa “aberto e fechado”.

A fase aberta é descrita com duração de dez minutos e prorrogações automáticas de dois minutos sempre que houver lance no período final. Em seguida, prevê convocação de até três licitantes para lance fechado.

A parametrização deve corresponder exatamente ao funcionamento da plataforma eletrônica.

A Administração deverá obter confirmação do provedor de que o sistema executará as fases nos termos descritos e revisar eventuais incompatibilidades entre a nomenclatura e a operacionalização.

Sem essa confirmação, permanece risco de divergência entre o edital e o comportamento do sistema.

12. Publicidade no PNCP

O item 22.11 informa a disponibilização do edital na plataforma eletrônica e no site municipal, mas não menciona expressamente a publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas.



O PNCP é o sítio oficial destinado à divulgação centralizada dos atos exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

A comprovação da publicação tempestiva do edital e de seus anexos no PNCP deve ser juntada aos autos.

Não foi possível confirmar, apenas pelos documentos anexados, que a divulgação no PNCP tenha ocorrido.

As alterações recomendadas neste parecer atingem quantitativos, preços, entrega, habilitação, tratamento de ME/EPP e especificações técnicas. São modificações capazes de interferir na formulação das propostas.

Por essa razão, eventual retificação exigirá nova divulgação e reabertura integral do prazo para apresentação das propostas.

13. Minuta da Ata de Registro de Preços

A minuta contém campos em branco para identificação do processo, do pregão, do objeto, da empresa, dos preços e dos agentes responsáveis.

O preenchimento posterior de dados variáveis é natural. A minuta, porém, deve trazer previamente a disciplina jurídica completa da relação.

Foram identificadas as seguintes deficiências: ausência de identificação clara do órgão gerenciador e dos órgãos participantes; ausência de quantitativos por participante; descrição insuficiente das condições de entrega; critérios genéricos de recebimento e rejeição; disciplina incompleta da revisão dos preços; cancelamento vinculado genericamente a artigos sobre extinção contratual; ausência de regras detalhadas de convocação de remanescentes; ausência de matriz de sanções vinculada às infrações; identificação incompleta de gestor e fiscais; data final ainda referida ao ano de 2025; referência genérica a planilha não anexada; inconsistência entre a assinatura da ata em três dias úteis na minuta e cinco dias úteis no edital.

A minuta, em sua redação atual, não oferece disciplina suficiente para a gestão e fiscalização do registro de preços.

Deverá ser integralmente revisada e submetida novamente à análise jurídica.



14. Adesão por órgãos não participantes

O edital permite a utilização da ata por órgãos ou entidades não participantes, inclusive de outros municípios, mediante anuência do órgão gerenciador e concordância do fornecedor.

A cláusula reproduz parcialmente a disciplina legal, mas não estabelece procedimento, demonstração de vantagem, compatibilidade dos preços, limites quantitativos e demais controles aplicáveis.

A regulamentação local deve ser identificada antes da manutenção da cláusula de adesão.

Na ausência de regulamento municipal suficientemente claro, recomenda-se excluir provisoriamente a autorização ampla de adesão ou discipliná-la por ato normativo próprio.

15. Fiscalização e gestão

O edital atribui genericamente a fiscalização ao secretário municipal da pasta.

A minuta mantém campos em branco para gestor, fiscal e substituto.

A designação deve ser formal, individualizada e compatível com a capacidade operacional dos agentes.

Considerando a natureza alimentar do objeto, a fiscalização administrativa não substitui a inspeção sanitária ou a avaliação nutricional quando necessárias.

Recomenda-se designar fiscal administrativo e prever apoio técnico da área de saúde, nutrição ou vigilância sanitária.

IV — CONCLUSÃO

À vista dos documentos examinados, entendo que o pregão eletrônico, o julgamento pelo menor preço por item e o Sistema de Registro de Preços são, em tese, instrumentos juridicamente adequados ao fornecimento parcelado pretendido.



Entretanto, a fase preparatória, o edital, o Termo de Referência e a minuta da Ata de Registro de Preços não se encontram aptos ao prosseguimento no estado atual.

As inconsistências identificadas atingem elementos essenciais da contratação, especialmente a formação dos quantitativos, a estimativa dos preços, as condições sanitárias e logísticas, o prazo de entrega, o tratamento das microempresas e empresas de pequeno porte e a disciplina da futura ata.

Opino pela suspensão do certame antes da sessão pública e pelo retorno dos autos à fase preparatória, para cumprimento das seguintes providências:

1. elaboração de memória consolidada dos quantitativos por órgão participante;
2. complementação ou refazimento da pesquisa de preços dos dois itens;
3. revisão do ETP e correção das referências normativas e da caracterização do objeto;
4. elaboração de mapa de riscos compatível com a contratação;
5. revisão técnica do Termo de Referência pela Vigilância Sanitária e por profissional habilitado em nutrição;
6. definição uniforme dos horários, locais, prazos e condições de entrega;
7. correção do tratamento conferido às microempresas e empresas de pequeno porte;
8. correção da exigência de patrimônio líquido e apresentação de sua justificativa;
9. definição objetiva da habilitação técnica e sanitária;
10. esclarecimento e motivação quanto ao momento de apresentação dos documentos de habilitação;
11. confirmação da parametrização do modo de disputa na plataforma eletrônica;
12. identificação e juntada do regulamento municipal do Sistema de Registro de Preços;
13. revisão integral da minuta da Ata de Registro de Preços;
14. designação formal de gestor, fiscais e respectivos substitutos;
15. comprovação da divulgação no PNCP;
16. retificação e republicação do edital, com reabertura integral do prazo para propostas.



Prefeitura Municipal de Areias
Estado de São Paulo
Praça Nove de Julho, 202 Centro Tel.: (12) 3107-1200 - Areias - Cep: 12 820 000

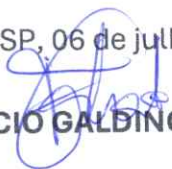


Cumpridas as determinações, os autos deverão retornar ao órgão de assessoramento jurídico, acompanhados da versão consolidada do edital e de seus anexos, para nova análise.

O prosseguimento sem o saneamento prévio não recebe aprovação jurídica.

É o parecer.

Areias/SP, 06 de julho de 2026.


FABRÍCIO GALDINO DA COSTA
PROCURADOR JURÍDICO