



PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº 11.836/2026.

Interessado: Município de Jaguariaíva/PR – Secretaria Municipal de Infraestrutura e Logística – SEMIL.

Assunto: Credenciamento de estabelecimentos para fornecimento de refeições tipo marmitex.

I- RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pelo Município de Jaguariaíva, por intermédio da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Logística – SEMIL, com o objetivo de credenciar estabelecimentos interessados no fornecimento de refeições tipo marmitex destinadas a servidores em serviço na área rural.

Integram os autos, conforme documentação examinada, o Documento de Oficialização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar retificado, o Termo de Referência retificado, a pesquisa de mercado, o mapa da área rural, a minuta do edital de chamamento público, a minuta do Termo de Credenciamento, a solicitação de reserva orçamentária, a Indicação Contábil nº 125/2026, parecer técnico-operacional e solicitação de análise jurídica.

A estimativa administrativa contempla 10.032 refeições para o período de 12 meses, ao preço unitário de R\$ 22,00, totalizando valor global máximo estimado de R\$ 220.704,00. O quantitativo possui natureza estimativa e não implica obrigação de consumo integral pelo Município.

O procedimento encontra-se na fase de análise jurídica, ainda não havendo registro, nos documentos examinados, de autorização superior definitiva ou de publicação do edital de chamamento público.

A presente manifestação examina a possibilidade jurídica de prosseguimento do procedimento de credenciamento, considerando os documentos constantes dos autos e o Decreto Municipal nº 781/2025, que regulamenta, no âmbito do Município de Jaguariaíva, a Lei Federal nº 14.133/2021.

A análise é jurídica e formal, não substituindo a competência dos setores técnicos quanto à definição da necessidade administrativa, à quantificação do objeto, à adequação sanitária dos alimentos, à pesquisa de preços, à disponibilidade orçamentária e à fiscalização da execução.

Praça Izabel Branco e Silva, 142 - Cidade Alta

Jaguariaíva - PR, CEP: 84200-000

(43) 3535 9400 - CNPJ: 76.910.900/0001-38

senjur@jaguariaiva.pr.gov.br / juridico@jaguariaiva.pr.gov.br



A conclusão favorável ao prosseguimento é condicionada ao saneamento das inconsistências indicadas neste parecer.

II- FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

O credenciamento é procedimento auxiliar destinado à formação de uma rede de prestadores ou fornecedores aptos a executar o objeto quando convocados, em condições padronizadas e sem disputa excludente entre os interessados.

O Decreto Municipal nº 781/2025 disciplina o instituto em seus arts. 63 a 81. O regulamento municipal define o credenciamento como processo administrativo no qual a Administração convoca, mediante edital de chamamento público, interessados em prestar serviços ou fornecer bens, para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem e possam ser posteriormente convocados.

O mesmo regulamento contempla, entre outras, as hipóteses de contratação paralela e não excludente, contratação com seleção a critério de terceiros e contratação em mercados fluidos. Também exige que o edital discipline as condições de ingresso, habilitação, regras de contratação, valores, critérios de distribuição da demanda, formalização, sanções e instrumentos contratuais.

A Lei Federal nº 14.133/2021 igualmente prevê o credenciamento como procedimento auxiliar e admite a contratação dele decorrente por inexigibilidade, desde que presentes os pressupostos legais e devidamente instruído o processo.

No caso concreto, a Administração pretende realizar contratações paralelas e não excludentes, credenciando todos os estabelecimentos que cumpram os requisitos do edital. **A modelagem, em tese, é juridicamente possível, mas exige demonstração concreta de que o credenciamento é solução adequada e vantajosa para a necessidade administrativa.**

O objeto — fornecimento de refeições padronizadas — pode, em princípio, ser descrito mediante especificações objetivas e, portanto, apresentar características compatíveis com licitação competitiva, especialmente pregão ou sistema de registro de preços.

Por essa razão, a escolha do credenciamento não pode ser justificada apenas pela existência de diversos estabelecimentos ou pela fixação prévia do preço. **O Estudo Técnico Preliminar deve demonstrar, de modo comparativo, por que a formação de uma rede de fornecedores é mais adequada à realidade da SEMIL do que a contratação de fornecedor único, a divisão em lotes ou regiões, o pregão com fornecimento parcelado ou o sistema de registro de preços.**

Praça Izabel Branco e Silva, 142 • Cidade Alta

Jaguariaíva - PR, CEP: 84200-000

(43) 3535 9400 - CNPJ: 76.910.900/0001-38

senjur@jaguariaiva.pr.gov.br / juridico@jaguariaiva.pr.gov.br



Recomenda-se, antes da publicação, complementar ou ratificar o Estudo Técnico Preliminar para explicitar, especialmente: a dispersão e a mobilidade das frentes de trabalho rurais; os horários e locais variáveis de atendimento; a necessidade de contar com estabelecimentos situados em diferentes localidades; a capacidade de atendimento simultâneo; os riscos de desabastecimento ou de dependência de fornecedor único; a influência da distância, do tempo de retirada e da conservação dos alimentos; a comparação entre o credenciamento e alternativas como pregão, divisão por lotes e sistema de registro de preços; e a compatibilidade do preço fixado com as condições efetivas de fornecimento.

Sem essa motivação comparativa, permanece vulnerável a justificativa da escolha do procedimento, embora o credenciamento seja abstratamente admitido pela legislação.

O Decreto Municipal nº 781/2025 determina que a publicidade do credenciamento seja realizada mediante divulgação do edital no sítio eletrônico oficial e no Diário Oficial do Município, mantendo-se o chamamento disponível para o ingresso de novos interessados durante sua vigência.

A minuta deve assegurar que o credenciamento permaneça aberto durante todo o prazo de validade do edital, sem limitação artificial a uma única sessão ou a um grupo inicial de interessados. Também deverá prever a republicação periódica do edital, em prazo não superior a seis meses, conforme o regulamento municipal.

A publicidade deve abranger o edital e todos os seus anexos, especialmente o Termo de Referência, o descritivo das refeições, os modelos de declarações e a minuta do Termo de Credenciamento. Eventuais alterações nas condições do chamamento deverão receber nova publicidade pela mesma forma utilizada para o texto original.

A exigência de ingresso permanente é compatível com a orientação do Superior Tribunal de Justiça no RMS 68.504/SC, que reforça a necessidade de preservação do acesso dos interessados ao credenciamento durante a vigência do procedimento: STJ RMS 68.504/SC – 1ª Turma – 2023.

A minuta prevê a distribuição da demanda considerando a menor distância rodoviária, faixas de equivalência e rodízio.

A adoção de critérios objetivos de distribuição é juridicamente admissível e, no caso de refeições destinadas a frentes rurais, pode ser operacionalmente adequada. Todavia, os critérios devem ser suficientemente detalhados para permitir sua aplicação previsível, impessoal e auditável.

O edital e o Termo de Referência deverão esclarecer: o ponto de origem e o destino considerados para cada ordem de fornecimento; a

Praça Izabel Branco e Silva, 142 - Cidade Alta

Jaguariaíva - PR, CEP: 84200-000

(43) 3535 9400 - CNPJ: 76.910.900/0001-38

senjur@jaguariaiva.pr.gov.br / juridico@jaguariaiva.pr.gov.br



base utilizada para aferição da distância rodoviária; a forma de cálculo e atualização das rotas; os limites de cada faixa de equivalência; os critérios de desempate; a forma de aplicação do rodízio dentro de cada faixa; o tratamento das recusas, indisponibilidades, urgências e alterações das frentes de trabalho; a forma de inclusão dos novos credenciados no sistema de distribuição; e os registros necessários para controle das convocações, recusas, quantidades fornecidas e valores pagos.

A distância não poderá funcionar como restrição territorial de participação. Todos os interessados que atendam aos requisitos devem poder requerer o credenciamento, independentemente de sua sede ou domicílio. A distância deverá ser utilizada apenas como critério objetivo de alocação da demanda, desde que compatível com a logística, a segurança alimentar e a igualdade de acesso ao procedimento.

Deverá ser realizada simulação da regra de distribuição com as localidades e capacidades estimadas, a fim de verificar se o sistema não concentra a execução, de forma permanente, em um único estabelecimento ou grupo reduzido de fornecedores. A igualdade não exige necessariamente volume idêntico para todos, mas exige que as condições de ingresso e os critérios de convocação sejam objetivos, previamente divulgados e aplicados sem favorecimentos.

O objeto consiste no fornecimento de marmitex de tamanho médio, com peso aproximado entre 750 e 900 gramas, preparados no mesmo dia, acondicionados em embalagem descartável tampada, com talheres descartáveis e composição mínima definida no Termo de Referência.

A estimativa de 10.032 refeições, ao preço unitário de R\$ 22,00, corresponde ao valor global máximo de R\$ 220.704,00 para 12 meses. O quantitativo deve ser compreendido como previsão administrativa, sem obrigação de consumo integral do saldo.

A pesquisa de mercado deverá demonstrar que o preço de R\$ 22,00 corresponde às condições efetivas do objeto, incluindo composição da refeição, embalagem, talheres, tributos, local de retirada, horários e demais custos atribuídos aos credenciados.

Também devem ser conferidas as memórias de cálculo do quantitativo, evitando-se dupla contagem ou estimativa dissociada da frequência real das frentes de trabalho. Recomenda-se que o processo registre a metodologia utilizada para chegar ao quantitativo anual e, quando possível, a distribuição estimada por localidade, período e frente de serviço.

O edital deverá prever as condições de eventual revisão ou reajustamento, quando cabível, preservando a padronização do preço e evitando negociações individualizadas incompatíveis com o modelo de contratação paralela.

Praça Izabel Branco e Silva, 142 - Cidade Alta

Jaguariaíva - PR, CEP: 84200-000

(43) 3535 9400 - CNPJ: 76.910.900/0001-38

senjur@jaguariaiva.pr.gov.br / juridico@jaguariaiva.pr.gov.br



A minuta exige habilitação jurídica, regularidade fiscal, social e trabalhista, documentos societários, certidões pertinentes, certidão de falência ou recuperação judicial, licença sanitária vigente e declarações relacionadas à capacidade diária, horário de retirada, preposto e contato.

As exigências são, em princípio, compatíveis com a natureza do objeto, desde que proporcionais, necessárias e uniformemente aplicadas a todos os interessados.

A exigência de licença sanitária vigente e pertinente à atividade constitui medida adequada para a contratação de estabelecimentos responsáveis pelo preparo de alimentos. O edital deverá indicar de forma clara o documento aceito, o estabelecimento ao qual deve se referir e a necessidade de sua manutenção durante a vigência do credenciamento e dos contratos decorrentes.

Também deverá ser exigida a observância das normas sanitárias aplicáveis, inclusive da RDC Anvisa nº 216/2004, especialmente quanto às condições de preparo, acondicionamento, identificação, conservação e segurança dos alimentos.

A Administração deverá disciplinar a fiscalização e as consequências para fornecimento de refeições em desconformidade, inclusive rejeição, substituição, glosa, aplicação de sanções e eventual descredenciamento, sempre com observância do contraditório e da ampla defesa.

O credenciamento não se confunde com a contratação. Cada interessado aprovado deverá celebrar Termo de Credenciamento, permanecendo apto a ser convocado conforme os critérios objetivos de distribuição.

No momento da convocação, deverá ser definido o instrumento jurídico adequado para formalizar o fornecimento. Considerando que o procedimento prevê vigência de 12 meses e fornecimento parcelado conforme a necessidade administrativa, recomenda-se que a Administração formalize contratos administrativos individuais, ou instrumento equivalente juridicamente adequado, com definição do preço, obrigações, vigência, quantitativo estimado ou critério de emissão das ordens, fiscalização, pagamento, sanções e hipóteses de extinção.

A nota de empenho e a ordem de fornecimento poderão operacionalizar cada solicitação, mas não devem substituir, sem justificativa específica, o instrumento contratual necessário para obrigações continuadas ou parceladas ao longo do período de vigência.

A minuta deve, portanto, distinguir claramente: o Termo de Credenciamento, que formaliza o ingresso do interessado na rede; e o contrato

Praça Izabel Branco e Silva, 142 - Cidade Alta

Jaguariaíva - PR, CEP: 84200-000

(43) 3535 9400 - CNPJ: 76.910.900/0001-38

senjur@jaguariaiva.pr.gov.br / juridico@jaguariaiva.pr.gov.br



ou instrumento equivalente, que formaliza a obrigação de fornecimento quando houver convocação, o que houve no presente caso.

A contratação deverá ser precedida de empenho e de ordem formal de fornecimento, observados o limite global estimado, a efetiva necessidade administrativa e a comprovação do recebimento das refeições.

Consta dos autos a Indicação Contábil nº 125/2026, que certifica a existência de recursos para o valor indicado e especifica a dotação correspondente.

Antes da autorização de publicação, deverá ser conferido se a indicação contém dotação, natureza da despesa, fonte de recursos e saldo compatíveis com o compromisso que poderá ser assumido. Também deverá ser juntada, caso ainda não conste dos autos, a declaração da autoridade competente acerca da disponibilidade financeira e da adequação orçamentária, bem como da compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, quando exigível.

A indicação contábil não substitui automaticamente os demais documentos de responsabilidade fiscal eventualmente aplicáveis. A área competente deverá certificar a suficiência da instrução sob os aspectos orçamentário e financeiro, inclusive quanto aos exercícios alcançados pela vigência do procedimento e dos contratos.

Concluída a análise técnica, orçamentária e jurídica, os autos deverão ser submetidos à autoridade competente para autorização expressa do prosseguimento e da publicação do edital.

A autorização deverá ocorrer somente depois de corrigidas as inconsistências indicadas neste parecer e certificada a completude da instrução.

Após a autorização, o edital e seus anexos deverão ser publicados no Diário Oficial do Município, no site eletrônico oficial e no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme as exigências aplicáveis ao procedimento e ao Município.

A Administração deverá preservar a rastreabilidade dos atos praticados, mantendo nos autos os comprovantes de publicação, as decisões de habilitação ou inabilitação, os recursos, os resultados, os Termos de Credenciamento, os contratos e os documentos relativos à execução.

III- CONCLUSÃO

Praça Izabel Branco e Silva, 142 - Cidade Alta

Jaguariáiva - PR, CEP: 84200-000

(43) 3535 9400 - CNPJ: 76.910.900/0001-38

senjur@jaguariaiva.pr.gov.br / juridico@jaguariaiva.pr.gov.br



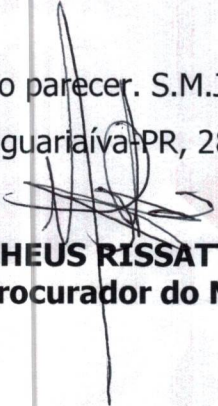
Diante do exposto, opino pelo prosseguimento do Processo Administrativo nº 11836/2026, relativo ao credenciamento de estabelecimentos para fornecimento de refeições tipo marmitex aos servidores da SEMIL em serviço na área rural, desde que previamente sejam saneadas as pendências e cumpridas as providências indicadas.

A conclusão é favorável ao prosseguimento do procedimento, mas não autoriza a publicação imediata das minutas na forma atualmente descrita. A publicação deverá ocorrer somente após: a complementação da motivação da escolha do credenciamento; a validação dos critérios de distribuição da demanda; a autorização expressa da autoridade competente¹.

Saneadas essas questões, não se identifica óbice jurídico ao prosseguimento do chamamento público, observadas a publicidade legal, a manutenção do ingresso aberto de interessados, a aplicação objetiva dos critérios de distribuição, a fiscalização sanitária e contratual e a formalização dos vínculos decorrentes.

É o parecer. S.M.J.

Jaguariaíva-PR, 28 de outubro de 2026.


MATHEUS RISSATTO RIVOIRO
Procurador do Município

¹. **Motivação da escolha do credenciamento** Há indicação de contratação paralela e não excludente e menção à necessidade de atendimento na área rural, mas não consta comparação concreta com pregão, divisão por lotes ou sistema de registro de preços. A justificativa deve responder objetivamente: por que um fornecedor único não é adequado; por que a divisão por lotes ou regiões não resolve a necessidade; por que o sistema de registro de preços não oferece a mesma flexibilidade; como a dispersão das equipes rurais interfere na execução; como o credenciamento reduz riscos de desabastecimento e dependência; por que a contratação paralela permite atendimento mais eficiente; como serão controlados preço, quantidade, convocação e distribuição da demanda. **Critérios de distribuição da demanda** Foram previstos menor distância rodoviária, faixa de equivalência e rodízio, porém faltam detalhamento operacional, fórmula de aplicação, simulações e regras para recusas, indisponibilidade, novos credenciados e alterações das frentes de trabalho. **Autorização da autoridade competente** Consta solicitação de parecer jurídico e indicação de que o processo deve ser encaminhado à autoridade superior, mas não foi localizada autorização expressa anterior à publicação do edital.