079

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 14.055/2026

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Mulher, Família e Habitação — SEDESMF

ASSUNTO: Contratação direta por dispensa de licitação para fornecimento de almoço e estrutura para confraternização natalina dos CRAS.

I- RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado no âmbito do Município de Jaguariaíva/PR, sob o nº 14055/2026, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Mulher, Família e Habitação — SEDESMF, tendo por objeto a contratação de empresa especializada para fornecimento de almoço pronto, em prato único, com disponibilização de espaço, estrutura e equipe, destinado à confraternização natalina dos CRAS, prevista para 11 de dezembro de 2026, das 11h às 15h, para até 500 pessoas.

Conforme os documentos examinados, o objeto compreende, em síntese, o fornecimento de churrasco de coxão mole, linguiça toscana assada, arroz, maionese, farofa, salada de tomate, sobremesa e refrigerante, além de espaço exclusivo, coberto, arejado e acessível, no perímetro urbano de Jaguariaíva, com mesas, pratos, copos, talheres e demais utensílios necessários. Também se exige que o local disponha de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros — AVCB válido e seja previamente aprovado pela Administração.

A instrução contém o Ofício nº 977/2026, documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, termo de referência, pesquisa de preços, propostas comerciais, planilha de preços, despacho administrativo, parecer técnico-operacional, solicitação de indicação orçamentária, nota de bloqueio e minuta de aviso de dispensa. O parecer técnico-operacional concluiu pelo prosseguimento da fase preparatória, recomendando a análise jurídica e posterior submissão à autoridade competente.

O valor estimado da contratação é de R$ 21.790,00, correspondente a R$ 43,58 por refeição, para o quantitativo de 500 refeições. O processo registra quatro cotações, nos valores unitários de R$ 43,58, R$ 48,90, R$ 85,00 e R$ 99,90, tendo sido adotado como referência o menor valor cotado.

Consta proposta de Amélia Aparecida Jurachek Jayme, inscrita no CNPJ sob nº 28.429.450/0001-13, no valor total de R$ 21.790,00.

080

Todavia, até o momento examinado, não se identifica adjudicação, escolha formal do fornecedor ou contratação efetivada.

Há registro de bloqueio orçamentário no valor de R$ 21.790,00, por meio da Nota de Bloqueio nº 1572755/2026. O processo, entretanto, apresenta divergência entre a classificação orçamentária indicada no termo de referência e aquela constante da nota de bloqueio.

A minuta do aviso prevê o recebimento de propostas pelo prazo de três dias úteis após a publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas — PNCP. Foram identificados, porém, campos ainda não preenchidos ou aparentemente incorretos, como o número da dispensa, indicado como "/2026", a referência "XX/2026" em trecho da minuta e a data de abertura registrada como "19/14/2026 às 10h".

É o relatório.

A presente manifestação limita-se ao controle prévio de juridicidade da fase preparatória e à possibilidade de prosseguimento do procedimento de contratação direta por dispensa de licitação, sem substituir a avaliação administrativa quanto à conveniência, oportunidade, especificações técnicas, fiscalização do objeto, disponibilidade material do serviço ou responsabilidade dos agentes que elaboraram os documentos preparatórios.

O parecer não representa autorização para contratar, adjudicação, homologação ou ratificação da dispensa. A conclusão favorável restringe-se à possibilidade de prosseguimento, desde que observadas as providências condicionantes indicadas ao longo desta manifestação e antes da prática dos atos subsequentes.

II- FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

O processo adota como fundamento a hipótese de dispensa prevista no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021, aplicável às contratações de outros serviços e compras cujo valor esteja abaixo do limite legal pertinente. O dispositivo estabelece que é dispensável a licitação para contratação que envolva valores inferiores a R$ 50.000,00 no caso de outros serviços e compras, com as atualizações normativas indicadas no próprio texto legal.

> ***Art. 75. É dispensável a licitação:***
>
> ***I - para contratação que envolva valores inferiores a R$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;***
>
> ***(...)***
>
> ***II - para contratação que envolva valores inferiores a R$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;***

081

(...)

O objeto descrito no processo — fornecimento de alimentação preparada, disponibilização de espaço e estrutura para evento pontual — não se enquadra, em princípio, nas hipóteses de obras ou serviços de engenharia, mas em contratação de serviço e fornecimento comum. O valor estimado de R$ 21.790,00 é inferior ao limite nominal indicado no inciso II, o que permite, sob o aspecto quantitativo, a adoção da dispensa fundamentada nesse dispositivo.

Deve-se, contudo, observar que a aferição do limite não pode considerar apenas o valor isolado desta contratação. O § 1º do art. 75 determina que sejam observados o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora e o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza. Assim, a unidade competente deve certificar, antes da autorização, a inexistência de fracionamento indevido da despesa e registrar a compatibilidade do objeto com as demais contratações realizadas ou previstas no mesmo exercício.

A justificativa administrativa constante do processo menciona a natureza pontual do serviço, a data certa do evento, a necessidade de atendimento simultâneo dos participantes e a inexistência de contratação semelhante vigente ou em processo de homologação. Esses elementos são compatíveis com a necessidade de demonstrar que a contratação possui objeto, quantitativo e finalidade delimitados, não constituindo contratação sucessiva ou fracionamento artificial de uma necessidade permanente.

A conclusão, portanto, é favorável ao enquadramento abstrato no art. 75, II, desde que a unidade requisitante ratifique expressamente a inexistência de contratações de mesma natureza que, somadas, ultrapassem o limite aplicável ou revelem fracionamento indevido.

Regularidade da fase preparatória e instrução do processo

A contratação direta também deve ser precedida de planejamento suficiente. O art. 18 da Lei nº 14.133/2021 caracteriza a fase preparatória pelo planejamento e exige a compatibilização da contratação com as leis orçamentárias, além da abordagem das considerações técnicas, mercadológicas e de gestão capazes de interferir na contratação.

> ***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:***

082
K

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;

(...)

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

(...)

No caso concreto, foram apresentados documento de formalização da demanda, estudo técnico preliminar, termo de referência, pesquisa de preços, propostas comerciais, parecer técnico-operacional e minuta do aviso. A documentação revela que a Administração identificou a necessidade, dimensionou o quantitativo, descreveu o objeto e estimou o custo.

O estudo técnico preliminar e o termo de referência devem, contudo, permanecer coerentes entre si e com a minuta do aviso, especialmente quanto ao objeto, quantitativo, local de execução, prazo, critério de julgamento, condições de pagamento, obrigações da contratada, critérios de recebimento e exigências de habilitação. Recomenda-se que o Departamento de Compras realize conferência final de consistência antes da publicação, evitando que divergências entre documentos preparatórios sejam transportadas para a fase externa.

A análise jurídica não identifica impedimento ao prosseguimento da fase preparatória, mas a autorização para publicação deve ser condicionada à correção dos campos formais da minuta e à confirmação de que o objeto será contratado em uma única entrega, conforme previsto no processo, sem ampliação posterior que altere sua natureza ou valor.

Documentos indispensáveis da contratação direta

O art. 72 da Lei nº 14.133/2021 estabelece os documentos que devem instruir o processo de contratação direta, abrangendo tanto a dispensa quanto a inexigibilidade.

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

083

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

A instrução examinada atende substancialmente aos incisos I, II e III do art. 72, pois reúne os documentos de planejamento, a estimativa de despesa, o parecer técnico-operacional e a presente análise jurídica. Também há registro de bloqueio orçamentário, o que constitui elemento relevante para o inciso IV.

Ainda não se pode considerar integralmente cumpridos os incisos V, VI e VIII. A habilitação do fornecedor somente poderá ser concluída após a apresentação e conferência da documentação exigida no aviso; a razão da escolha do contratado deve ser formalmente registrada após o recebimento e julgamento das propostas; e a autorização da autoridade competente ainda deverá ser emitida de forma expressa.

O processo, portanto, pode prosseguir para a publicação do aviso, desde que a Administração não trate a proposta preliminar existente como contratação já definida. A escolha deverá decorrer do procedimento previsto no aviso, com julgamento pelo menor preço e verificação da compatibilidade do preço final com o objeto e com a pesquisa realizada.

Pesquisa de preços e justificativa do valor estimado

O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 exige que o valor previamente estimado seja compatível com os valores praticados pelo mercado, consideradas as quantidades contratadas, a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução.

084

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:

(...)

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;

(...)

A pesquisa documentada registra quatro propostas, com variação significativa entre os preços. A Administração justificou a pesquisa direta com fornecedores em razão da especificidade do objeto e das peculiaridades relacionadas à locação de espaço, deslocamento e atendimento simultâneo de até 500 pessoas. Essa justificativa é pertinente, pois o custo do serviço não depende apenas do fornecimento da alimentação, abrangendo também espaço, equipamentos, utensílios, equipe e condições de execução.

A adoção do valor de R$ 43,58 por refeição, totalizando R$ 21.790,00, mostra-se formalmente justificável, sobretudo porque há proposta coincidente com esse valor e outra cotação próxima, de R$ 48,90. As cotações superiores, de R$ 85,00 e R$ 99,90, foram registradas e analisadas, não tendo sido simplesmente omitidas. A Administração deverá, contudo, manter nos autos a análise crítica que explique objetivamente por que os valores mais elevados não representam o preço de mercado aplicável ao objeto, evitando que a escolha do menor preço seja interpretada como adoção automática de orçamento isolado.

Antes da autorização final, recomenda-se confirmar a atualidade das cotações, a identidade entre o objeto cotado e o objeto descrito no termo de referência e a inexistência de custos adicionais não incluídos no valor de R$ 43,58 por pessoa. Caso a proposta selecionada inclua integralmente alimentação, espaço, mobiliário, utensílios, equipe e demais encargos, o valor estimado poderá ser utilizado como referência; caso contrário, deverá ser ajustado antes da publicação.

Habilitação, qualificação técnica e segurança do local

A habilitação deve demonstrar que o fornecedor possui capacidade jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira compatível com a execução do objeto. O art. 62 da Lei nº 14.133/2021 divide a

habilitação nessas quatro dimensões, e o art. 65 estabelece que as condições de habilitação serão definidas no edital ou instrumento convocatório.

085

> ***Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:***
>
> ***I - jurídica;***
>
> ***II - técnica;***
>
> ***III - fiscal, social e trabalhista;***
>
> ***IV - econômico-financeira.***
>
> ***Art. 65. As condições de habilitação serão definidas no edital.***
>
> ***§ 1º As empresas criadas no exercício financeiro da licitação deverão atender a todas as exigências da habilitação e ficarão autorizadas a substituir os demonstrativos contábeis pelo balanço de abertura. § 2º A habilitação poderá ser realizada por processo eletrônico de comunicação a distância, nos termos dispostos em regulamento.***

A minuta prevê a apresentação de CNPJ, documentos dos sócios, certidões de regularidade fiscal, social e trabalhista, declarações legais, alvará sanitário e AVCB. As exigências são pertinentes ao objeto, pois a contratação envolve manipulação e fornecimento de alimentos, utilização de espaço para reunião de grande número de pessoas e obrigação de garantir condições de segurança, acessibilidade e funcionamento do local.

A exigência de AVCB válido e de aprovação prévia do espaço pela Administração deve ser mantida. Também se recomenda que o termo de referência defina objetivamente como será comprovada a regularidade sanitária, quais documentos deverão ser apresentados antes da contratação e em que momento será realizada a vistoria ou aprovação do local.

Como ainda não consta habilitação concluída, a Administração não deve declarar fornecedor vencedor ou autorizar a contratação antes da conferência documental. Eventual ausência de documento sanável deverá ser tratada conforme a legislação e o regulamento municipal aplicável, preservados a isonomia, o julgamento objetivo e a vinculação ao aviso publicado.

Dotação orçamentária e necessidade de correção da classificação

O processo registra bloqueio de R$ 21.790,00 e saldo suficiente para a despesa. Esse elemento atende, em princípio, à necessidade de demonstração da compatibilidade orçamentária prevista no art. 72, IV, da Lei nº

14.133/2021 e o elemento constante da Nota de Bloqueio nº 1572755/2026 — 3.3.90.32.00.00.00.00.

086

Minuta do aviso e publicidade do procedimento

A minuta prevê o recebimento de propostas adicionais pelo prazo de três dias úteis contado da publicação. O conteúdo deve ser revisado antes da divulgação, especialmente para corrigir o número da dispensa, o número do processo, a data e hora de abertura e qualquer campo ainda preenchido com informação provisória.

O aviso deve reproduzir fielmente o objeto, o quantitativo, o valor estimado ou máximo, o critério de julgamento, as condições de participação, a forma de apresentação das propostas, o prazo de recebimento, a documentação de habilitação, as condições de execução, o local do evento, a data prevista e os canais oficiais de comunicação.

A contratação direta não dispensa a instrução nem a publicidade. O parágrafo único do art. 72 determina que o ato autorizador da contratação direta ou o extrato decorrente do contrato seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. Além disso, o art. 94 estabelece que a divulgação no PNCP é condição indispensável para a eficácia do contrato e, na contratação direta, deve ocorrer no prazo legal contado da assinatura.

> ***Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:***
>
> ***I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;***
>
> ***II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.***
>
> ***(...)***

A publicação do aviso no PNCP e nos meios oficiais exigidos pelo regulamento municipal deverá ocorrer somente após a autorização competente e a correção dos campos formais. O contrato, se celebrado, deverá ser divulgado no prazo legal, sem prejuízo da publicidade do ato autorizador.

Necessidade de autorização expressa da autoridade competente

O despacho inicial condicionou a instauração formal à anuência do Chefe do Executivo Municipal, e o parecer técnico-operacional consignou que sua manifestação não autoriza a contratação. O processo também registra que, após a análise jurídica, deverá ser submetido à autoridade competente para decisão quanto à ratificação do rito, autorização formal da contratação direta e publicação do aviso.

087

A autorização é requisito expresso do art. 72, VIII, da Lei nº 14.133/2021. Consequentemente, o presente parecer não substitui o ato decisório da autoridade competente. A autoridade deverá examinar a conveniência administrativa, confirmar a disponibilidade orçamentária, reconhecer o enquadramento legal e autorizar expressamente o prosseguimento da contratação direta e, se for o caso, a publicação do aviso.

Recomenda-se que o ato autorizador declare expressamente: a necessidade administrativa; o fundamento no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021; o valor estimado; a inexistência de fracionamento indevido; a disponibilidade orçamentária; a autorização para publicação do aviso; e a determinação de que a contratação somente seja formalizada após o julgamento das propostas, a comprovação da habilitação e a justificativa da escolha e do preço.

Controle jurídico da contratação direta

A contratação direta é hipótese excepcional de afastamento do procedimento licitatório, mas não afasta os deveres de planejamento, motivação, economicidade, isonomia, transparência e controle. A doutrina especializada destaca que, na dispensa, a competição é possível, embora a lei permita a contratação direta em hipóteses específicas, e que o controle jurídico deve verificar o enquadramento no art. 75, a suficiência documental e a compatibilidade dos preços com o mercado.

> *"A dispensa de licitação está prevista no art. 75 da Lei n. 14.133/2021, que traz um rol exaustivo de 16 hipóteses de dispensa. (...) na dispensa de licitação a competição é possível, mas, por expressa previsão legal, é permitida a contratação direta. (...) o parecerista deve observar se a situação indicada pela área técnica/demandante como ensejadora da contratação direta está expressamente contemplada no art. 75, se existem provas e documentos suficientes da situação e do enquadramento ao permissivo legal e se o valor da contratação é compatível com os praticados no mercado."*

No caso examinado, a Administração optou por instaurar procedimento de dispensa com divulgação de aviso e recebimento de propostas, preservando a possibilidade de participação de interessados e buscando selecionar a proposta mais vantajosa. Essa opção é juridicamente compatível com o art. 75, II, desde que a competição simplificada seja efetivamente conduzida e documentada.

III- CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINO FAVORAVELMENTE AO PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 14.055/2026**, do Município de Jaguariaíva/PR, para contratação direta por dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021, tendo por objeto o fornecimento de almoço e estrutura para a confraternização natalina dos CRAS, no valor estimado de R$ 21.790,00.

088

A conclusão favorável fica condicionada ao cumprimento das seguintes providências essenciais: ***autorização expressa da autoridade competente; publicação regular do aviso; realização do julgamento objetivo das propostas; comprovação da habilitação e qualificação técnica; e posterior publicidade do ato autorizador e do instrumento contratual no PNCP e nos meios oficiais aplicáveis.***

Encaminhamento ao Controle Interno para análise de acordo com a Lei Municipal n. 2.978/2023[1].

É o parecer, salvo melhor juízo.

Jaguariaíva-Pr, 11 de novembro de 2026.

MATHEUS RISSATTO RIVOIRO
Procurador do Município

[1]. Art. 2º. A fiscalização do Município de Jaguariaíva/PR será exercida pela Unidade do Sistema de Controle Interno, com atuação prévia, concomitante e posterior aos atos administrativos, visando a avaliação da ação governamental e da gestão fiscal dos administradores municipais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação das subvenções, renúncia de receitas e convênios firmados, e, em especial, tem as seguintes atribuições mínimas de controle, conforme previsto no Apêndice I do Manual de Diretrizes e Orientações sobre o Controle Interno para Jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:
§ 7º. Atribuições mínimas de fiscalização e controle das ações de responsabilidade do setor de Compras, Licitações e Contratos:
I – Averiguação da existência, manutenção e adequação das normas e procedimentos para aquisição de bens e serviços, observados os requisitos legais para realização de licitação, inclusive os parâmetros para os casos de dispensa e inexigibilidade;
VIII – Apurar editais com cláusulas restritivas, que afastem possíveis concorrentes.