PARECER JURÍDICO N. 1293/2026

INTERESSADO(A): Secretaria de Educação
OBJETO: Contratação emergencial de empresa especializada para prestação de serviços de alimentação escolar aos alunos da rede municipal de ensino de Chapecó, compreendendo o fornecimento de gêneros alimentícios e demais insumos, preparo e distribuição das refeições, mão de obra, logística, supervisão técnica, limpeza e higienização das áreas de produção e armazenamento, bem como manutenção dos equipamentos, utensílios e mobiliário utilizados na execução dos serviços, em atendimento ao programa nacional de alimentação escolar – PNAE
PROCESSO N.: 430/2026

EMENTA: Exame da possibilidade legal de contratação direta para efeitos de cumprimento do art. 53 da Lei n. 14.133/2021. Dispensa de licitação. Art. 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021. Possibilidade.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo que aportou nesta Procuradoria para análise em 02 de outubro de 2026, encaminhado por meio do Proc. Administrativo 12.884/2026, Despacho 09, submetido à apreciação na presente data, cujo objeto consiste na **Contratação emergencial de empresa especializada para prestação de serviços de alimentação escolar aos alunos da rede municipal de ensino de Chapecó, compreendendo o fornecimento de gêneros alimentícios e demais insumos, preparo e distribuição das refeições, mão de obra, logística, supervisão técnica, limpeza e higienização das áreas de produção e armazenamento, bem como manutenção dos equipamentos, utensílios e mobiliário utilizados na execução dos serviços, em atendimento ao programa nacional de alimentação escolar – PNAE**, por meio Dispensa de Licitação, para fins de cumprimento do disposto nos termos do art. 53 e art. 72, III, da Lei n. 14.133/2021.

Nesse sentido, a presente análise tem a finalidade de verificar a conformidade do procedimento com as disposições fixadas na Lei n. 14.133/2021, notadamente no que se refere à possibilidade legal de contratação direta *"nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou*

comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial [...], vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso", tendo por fundamento o artigo 75, inciso VIII, da Lei de Licitações.

Constam nos autos analisados, além da minuta objeto deste parecer: Solicitação de Contratação; Documento de Formalização de Demanda; Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência; Memória de Cálculo; Documentação da empresa a ser contratada; Outros documentos pertinentes aos autos.

É a síntese do necessário.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Da abrangência da análise jurídica

A presente manifestação jurídica tem o desígnio de assessorar a autoridade competente no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei n. 14.133/2021:

> 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.** (grifo nosso)

Como se observa do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função da análise jurídica da futura contratação, não compreendendo, deste modo, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Assim, 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 pela pasta competente, cujas decisões devem ser devidamente motivadas.

De outro lado, cabe ilustrar que não é papel da Procuradoria Jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Posto isso, cabe ressaltar que determinadas observações são realizadas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem compete, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Nesse vértice, eventuais apontamentos decorrem da necessidade de análise de questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

> Enunciado BPC n. 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.

Ponto que é digno de relevância diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos, que comportam justificativa em sentido diverso por parte dos gestores, porquanto a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores jurídicos é exclusivamente técnico-jurídica, sem prejuízo a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões derradeiras competem ao gestor responsável.

Sob esse prisma, destaca-se o Acórdão n. 2599/2021 - Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

> Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão n. 2599/2021 - Plenário.

Deste modo, o atendimento das recomendações emanadas pelo órgão de assessoramento jurídico não é imperativo. No entanto, eventual desconsideração deve ser adequadamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave, conforme precedentes dos órgãos de controle externo.

Ante o exposto, cumpre ressaltar que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Procuradoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Portanto, resta claro que a emissão deste parecer não constitui endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é referente à área jurídica, não submergindo à competência técnica da Administração. Outrossim, presumem-se verdadeiras as declarações emitidas pelos servidores e autoridades que instruem o presente, sendo estes exclusivamente responsáveis por elas.

2.2 – Da fase preparatória

A Lei n. 14.133/2021 determina que a fase preparatória do processo licitatório seja qualificada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do *caput* do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como versar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir

na contratação, conforme previsto no *caput* do art. 18, que estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão veja-se:

> 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.

Analisando os documentos que compõem a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o Estudo Técnico Preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o Termo de Referência, e minuta do Edital e do Contrato.

É cediço que a obrigação das contratações públicas se subordina ao regime das licitações e possui raiz constitucional, como preconizado no inciso XXI do art. 37 da Carta

Magna, de forma que o processo de licitação convencional só será cabível nos casos em que for possível assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes:

> Art. 37. [...] 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.

Depreende-se, portanto, que tanto a aquisição de bens ou a contratação de obras e serviços sem a prévia realização de procedimento licitatório somente é admissível nas hipóteses expressamente previstas em lei. Há, contudo, situações em que a exigência do procedimento licitatório se revela inviável ou contraproducente, pois sua realização poderia comprometer a própria satisfação do interesse público, frustrando a efetividade da contratação e impedindo a obtenção da solução mais vantajosa para a Administração.

Diante disso, embora a regra geral para as contratações públicas seja a observância do devido processo licitatório, a Lei n. 14.133/2021 estabelece exceções que permitem a contratação direta, desde que preenchidos os requisitos legais e demonstrada a imprescindibilidade da medida para a salvaguarda do interesse público.

A matéria foi regulamentada pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que excepcionou a regra da licitação em duas espécies de procedimentos: a) dispensa de licitação (art. 75); e b) inexigibilidade de licitação (art.74).

Os casos de inexigibilidade se aludem a situações onde é inviável a competição. As hipóteses de dispensa, por sua vez, referem-se a situações onde é possível a competição. Em tais circunstâncias, no entanto, a realização do processo licitatório pode ser dispensada, conforme discricionariedade do gestor.

No tocante à contratação por dispensa e no que concerne ao processo ora analisado, infere-se que o fundamento legal da dispensa de licitação é aquele disposto no art. 75, inciso VIII e §6º da Lei Federal n. 14.133/2021:

> Art. 75. É dispensável a licitação: [...]

> VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso; [...]
> § 6º Para os fins do inciso VIII do *caput* deste artigo, considera-se emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público, e deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

Importa destacar que a exceção à regra da licitação não implica a desobrigação de formalidades ou a ausência de requisitos a serem observados pelo gestor público para a viabilização da contratação direta, os quais devem estar devidamente fundamentados e em conformidade com os ditames legais.

Nesse contexto, a situação emergencial encontra-se caracterizada pela necessidade de assegurar a continuidade da prestação dos serviços de alimentação escolar na Rede Municipal de Ensino, diante da rescisão unilateral do Contrato Administrativo nº 609/2023, determinada no âmbito do Processo Administrativo Sancionador instaurado pela Portaria nº 009/2026, após a apuração de reiterados descumprimentos contratuais.

Conforme registrado no ETP, foram realizadas 36 visitas de fiscalização ao longo de 2026, todas com registros de não conformidades relacionadas, entre outros aspectos, ao fornecimento de gêneros alimentícios, às condições sanitárias, aos cardápios, aos equipamentos e utensílios e às obrigações trabalhistas, sem que as medidas corretivas adotadas fossem suficientes para restabelecer a regularidade da prestação.

A necessidade de adoção de medida imediata decorre, portanto, da conjugação entre a impossibilidade de manutenção da atual relação contratual, diante das falhas apuradas, e a impossibilidade de interrupção de serviço contínuo e essencial, diretamente vinculado ao atendimento educacional. Conforme consignado no ETP, a Rede Municipal de Ensino conta com 90 locais de atendimento, com estimativa de 51.681 refeições por dia letivo, de modo que

a descontinuidade do serviço produziria impacto direto sobre os alunos, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade social.

A realidade fática demonstrada nos autos revela, portanto, risco de descontinuidade de serviço diretamente relacionado ao atendimento educacional, circunstância que demanda atuação tempestiva da Administração para assegurar a manutenção da alimentação escolar.

Nesse cenário, embora tenha sido determinada a rescisão unilateral do contrato vigente, a decisão administrativa estabeleceu que a cessação da execução pela atual contratada somente deverá ocorrer quando houver condições de continuidade do atendimento por empresa substituta, justamente para evitar a interrupção do fornecimento da alimentação escolar.

A contratação emergencial, assim, constitui solução de transição destinada a assegurar a continuidade do serviço até a conclusão do procedimento licitatório regular e a efetiva assunção dos serviços pela futura contratada, cuja contratação definitiva se encontra em instrução.

Para esse fim, foi previsto período inicial de 6 (seis) meses, correspondente a 87 (oitenta e sete) dias letivos, com início imediato da execução após a emissão da ordem de serviço e possibilidade de encerramento antecipado tão logo ocorra a efetiva assunção dos serviços pela empresa vencedora do procedimento licitatório regular.

Assim, a medida excepcional encontra-se diretamente vinculada à necessidade de assegurar a continuidade ininterrupta de serviço de caráter contínuo e essencial, devendo permanecer limitada ao período necessário à substituição da atual prestadora e à conclusão do procedimento licitatório regular, com encerramento antecipado tão logo ocorra a efetiva assunção dos serviços pela empresa vencedora, observados os limites estabelecidos no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

No tocante ao tema, é o julgado do Tribunal de Contas da União (TCU):

> A contratação emergencial só deve atender a situação emergencial até a realização de nova licitação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993). (Acórdão n. 2988/2014 - Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER).

Conforme doutrina Marçal Justen Filho (2021, p. 1005), *"A dispensa de licitação verifica-se em situações em que, embora viável competição entre particulares, a lei reconhece a incompatibilidade entre a licitação e os valores norteadores da atividade administrativa, sob um prisma da proporcionalidade"*.

No mesmo sentido, é o entendimento do TCU:

> Nas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), **cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório**, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado. (Acórdão 1130/2019- Primeira Câmara |Relator: BRUNO DANTAS) (grifo nosso)

Dessa forma, adverte-se ao administrador que a contratação emergencial não pode ser utilizada como pretexto para, ante a flexibilização dos procedimentos, incluir no objeto da contratação itens ou quantitativos que não estejam diretamente relacionados ao atendimento imediato e imprescindível da situação emergencial.

Outrossim, a contratação direta requer a preparação de um processo formal, que deve ser instruído pelos documentos elencados no Art. 72 da Lei 14.133/2021. Assim, cabe à essa Assessoria Jurídica o dever de, no exercício do controle prévio de legalidade, aferir a observância dos requisitos do processo de contratação direta. O referido artigo dispõe que o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os documentos a seguir:

> 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:
> 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.

2.2.1 – Do Estudo Técnico Preliminar

Seguindo a análise, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar apresentado nos autos possui os seguintes elementos: definição do objeto, descrição da necessidade de contratação e justificativa, previsão do Plano de Contratações Anual, requisitos da contratação, estimativa das qualidades e do valor da contratação, levantamento de mercado, descrição da solução como um todo, justificativa para parcelamento ou não, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências a serem adotadas, contratações correlatas, possíveis impactos ambientais e declaração de viabilidade, portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no inciso XX, do artigo 6º e no §1º e incisos, do artigo 18 da Lei 14.133/2021.

Ademais, a autoridade fundamentou, no Estudo Técnico Preliminar, a necessidade da contratação emergencial para assegurar a continuidade da alimentação escolar na Rede Municipal de Ensino, diante da rescisão unilateral do Contrato Administrativo nº 609/2023 e da necessidade de evitar a interrupção do serviço até a conclusão da contratação definitiva, conforme exposto nos seguintes termos::

> A alimentação escolar integra o atendimento ao educando e constitui condição relevante para a frequência, a permanência e o aproveitamento escolar dos alunos, sendo executada pelo Município no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, com recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e recursos próprios.
> A Rede Municipal de Ensino de Chapecó atende 29.826 (vinte e nove mil, oitocentos e vinte e seis) alunos, distribuídos em 89 (oitenta e nove) instituições educativas e 1 (uma) extensão, totalizando 90 (noventa) locais de atendimento, uma vez que a EBM Manira Terezinha Clenis Sarquis Sartori funciona na sede e em uma extensão. Entre as instituições educativas, 2 (duas) estão localizadas em comunidades indígenas.
> O atendimento abrange desde lactentes de 4 (quatro) meses até alunos da Educação de Jovens e Adultos, organizado em 11 (onze) cardápios, conforme a faixa etária e a modalidade de ensino, sendo que os alunos em turno integral recebem até 4 (quatro) refeições diárias. A estimativa de atendimento alcança 51.681 (cinquenta e uma mil, seiscentas e oitenta e uma) refeições por dia letivo, correspondendo a 4.496.247 (quatro milhões, quatrocentas e noventa e seis mil, duzentas e quarenta e sete) refeições nos 87

(oitenta e sete) dias letivos compreendidos no período de 6 (seis) meses considerado para o atendimento.

Trata-se de serviço de caráter contínuo e essencial, diretamente vinculado ao calendário letivo, cuja interrupção produziria impacto imediato sobre o atendimento dos estudantes e o regular funcionamento das instituições educativas. Essa condição assume especial relevância para os alunos em situação de vulnerabilidade social, para os quais a alimentação ofertada no ambiente escolar representa parcela significativa da alimentação diária.

A necessidade ora identificada decorre de situação superveniente relacionada à execução do Contrato Administrativo nº 609/2023, responsável pela prestação dos serviços de alimentação escolar. No âmbito do Processo Administrativo Sancionador instaurado pela Portaria nº 009/2026, foram apurados reiterados descumprimentos contratuais. A fiscalização realizou 36 visitas no ano de 2026, todas com registros de não conformidades, envolvendo, entre outras ocorrências, falhas no fornecimento de gêneros essenciais, alterações de cardápio sem autorização, preparações sem condições adequadas de consumo, produtos vencidos ou deteriorados, problemas sanitários nos locais de manipulação, deficiências em equipamentos e utensílios e irregularidades relacionadas às obrigações trabalhistas da contratada.

As medidas corretivas apresentadas ao longo da execução não foram suficientes para restabelecer a regularidade da prestação. A decisão administrativa proferida no processo reconheceu que a permanência das falhas sanitárias e de abastecimento comprometia a confiabilidade necessária à execução regular e contínua do objeto e concluiu que a manutenção do contrato até o seu termo final não atendia ao interesse público.

Diante desse cenário, foi declarada a rescisão unilateral do Contrato Administrativo nº 609/2023, estabelecendo-se, contudo, que a cessação da execução pela atual contratada somente ocorra quando houver condições de continuidade do atendimento por empresa substituta, de modo a impedir qualquer interrupção no fornecimento da alimentação escolar. A mesma decisão determinou que as providências destinadas à continuidade do serviço fossem instruídas com prioridade absoluta e que, paralelamente, fossem adotadas as medidas necessárias à contratação definitiva.

A urgência da necessidade decorre, portanto, da conjugação de dois fatores: de um lado, a impossibilidade de manutenção da atual relação contratual diante das falhas apuradas; de outro, a impossibilidade material de interromper um serviço prestado diariamente a milhares de estudantes e indispensável ao funcionamento regular da Rede Municipal de Ensino.

Nesse contexto, torna-se necessária a adoção de solução que assegure a continuidade ininterrupta da alimentação escolar durante o período de transição entre o encerramento do contrato vigente e a efetiva assunção dos serviços decorrentes do processo licitatório regular, atualmente em instrução.

Para fins de planejamento, considera-se período inicial de 6 (seis) meses, correspondente a 87 (oitenta e sete) dias letivos, com necessidade de início imediato da execução após a emissão da respectiva ordem de serviço. O período considerado busca assegurar tempo suficiente para a manutenção do atendimento enquanto se concluem as providências administrativas destinadas à solução definitiva, admitindo-se o encerramento antecipado tão logo ocorra a efetiva assunção dos serviços pela empresa vencedora do procedimento licitatório regular.

Ressalta-se, por oportuno, que foi realizado levantamento de mercado com o intuito de comparar as soluções disponíveis para a presente demanda, tendo-se concluído pela

contratação emergencial de empresa especializada para a execução integrada dos serviços de alimentação escolar, como medida necessária à continuidade do atendimento até a conclusão do procedimento licitatório regular, conforme fundamentado no Estudo Técnico Preliminar que instrui os autos, nos seguintes termos:

> 6.1 Para atendimento da necessidade identificada, foram analisadas alternativas capazes de assegurar a continuidade da alimentação escolar, considerando o prazo disponível para mobilização, a estrutura física existente nas instituições educativas, a disponibilidade de recursos humanos, a logística de abastecimento, as exigências sanitárias, o atendimento às necessidades alimentares especiais e a capacidade de acompanhamento e fiscalização pela Administração.
> 6.2 A primeira solução considerada consiste na execução direta dos serviços pelo Município, mediante disponibilização de pessoal próprio para o preparo e a distribuição das refeições e aquisição direta dos gêneros alimentícios e demais insumos. Essa alternativa exigiria a disponibilização de quantitativo suficiente de profissionais para atendimento simultâneo das instituições educativas, além da realização e gestão de processos de aquisição de mais de uma centena de gêneros alimentícios, organização de armazenamento, distribuição, transporte, reposição de insumos e supervisão das atividades. Considerando a necessidade de início imediato dos serviços, a estruturação dessas providências não se mostra compatível com o prazo disponível para atendimento da demanda.
> 6.3 A segunda solução consiste na contratação exclusiva de mão de obra para preparo e distribuição das refeições, permanecendo sob responsabilidade do Município a aquisição, o armazenamento e a distribuição dos gêneros alimentícios e demais insumos. Embora permita a utilização das cozinhas existentes, essa alternativa mantém sob responsabilidade direta da Administração parcela significativa da operação logística e exige a gestão simultânea do contrato de mão de obra e das aquisições e entregas de alimentos. Além disso, a separação entre o fornecimento dos gêneros e a execução do preparo amplia as interfaces operacionais e pode dificultar a identificação da origem de eventuais falhas relacionadas ao abastecimento, ao armazenamento, ao preparo ou à qualidade das refeições.
> 6.4 A terceira solução consiste na aquisição de refeições prontas, produzidas em cozinha central e posteriormente transportadas às instituições educativas. Embora reduza a necessidade de preparo local, essa alternativa não aproveita integralmente as cozinhas e os equipamentos já existentes nas instituições educativas e acrescenta uma etapa de transporte às refeições prontas. A legislação sanitária determina que o armazenamento e o transporte de alimentos preparados ocorram em condições de tempo e temperatura que preservem sua qualidade higiênico-sanitária, com monitoramento durante essas etapas, o que acrescenta controles operacionais especialmente relevantes quando há múltiplos pontos de entrega. A solução também se mostra menos adequada à necessidade de preparação diferenciada por faixa etária e ao atendimento individualizado de alunos com necessidades alimentares especiais, aspectos integrantes da execução do PNAE. O FNDE destaca que os cardápios devem considerar as necessidades nutricionais, as faixas etárias e as especificidades dos estudantes que necessitam de alimentação especial.
> 6.5 A quarta solução consiste na contratação de empresa especializada para a execução integrada dos serviços de alimentação escolar, abrangendo o fornecimento dos gêneros alimentícios e demais insumos, mão de obra, logística de abastecimento, supervisão nutricional e manutenção dos equipamentos, utensílios e mobiliário

necessários à execução, com preparo das refeições nas cozinhas das próprias instituições educativas. Essa alternativa permite utilizar a infraestrutura já disponível na Rede Municipal de Ensino e realizar o preparo próximo ao momento e ao local do consumo, evitando a necessidade de transporte diário de refeições prontas entre uma cozinha central e os diversos pontos de atendimento.

6.6 A execução integrada também permite concentrar em um mesmo contratado as atividades diretamente relacionadas ao abastecimento, armazenamento, preparo e distribuição das refeições, sem afastar as atribuições do Município relativas ao planejamento dos cardápios, fiscalização, acompanhamento da execução e demais responsabilidades próprias da entidade executora do PNAE. Essa organização reduz a necessidade de coordenação entre múltiplos contratos ou fornecedores para atividades interdependentes e permite identificar de forma mais direta as responsabilidades relacionadas ao abastecimento, à mão de obra, à logística e à execução dos serviços. A necessidade de supervisão nutricional também é compatível com a relevância atribuída pelo PNAE ao profissional nutricionista no planejamento, coordenação, supervisão e avaliação das ações de alimentação e nutrição.

6.7 A solução integrada possibilita, ainda, o atendimento simultâneo dos diferentes cardápios, faixas etárias e necessidades alimentares especiais, bem como a utilização dos gêneros adquiridos diretamente pelo Município da agricultura familiar, mantendo-se o preparo descentralizado nas instituições educativas. A atual regulamentação do PNAE admite a gestão terceirizada da alimentação escolar, permanecendo os recursos financeiros repassados pelo FNDE destinados exclusivamente à aquisição de alimentos.

6.8 A manutenção da execução pelo contrato atualmente vigente não constitui alternativa suficiente para assegurar a continuidade do atendimento, uma vez que a necessidade objeto deste estudo decorre do contexto do processo administrativo sancionador instaurado pela Portaria nº 009/2026. A solução a ser adotada deve, portanto, permitir mobilização em prazo compatível com a necessidade de continuidade da alimentação escolar.

6.9 Diante das alternativas analisadas, a contratação de empresa especializada para a prestação integrada dos serviços mostra-se adequada à necessidade identificada, por permitir o início imediato da execução, o aproveitamento da estrutura física e dos bens já disponíveis nas instituições educativas, a centralização das responsabilidades operacionais, a manutenção da supervisão técnica, o atendimento às diferentes modalidades e necessidades alimentares dos alunos e a continuidade da alimentação escolar durante o período necessário à conclusão da contratação regular.

A apreciação das soluções disponíveis no mercado para suprir a demanda objeto do presente processo ultrapassa o objeto de atuação desta Procuradoria Jurídica. Tal análise cabe estritamente à autoridade competente. Todavia, compete a este órgão de assessoramento alertar o gestor que, quando da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, deve analisar o maior número possível de soluções disponíveis. Recomenda-se que o administrador sempre avalie tal questão quando do planejamento de processos licitatórios, buscando o julgamento do maior número possível de soluções.

Com efeito, a justificativa apresentada pela equipe técnica demonstra e motiva, em boa medida, a razão fática e técnica pela contratação direta do objeto, bem como a escolha do fornecedor.

2.2.2 – Do Termo de Referência

Impende destacar que, nos termos do disposto no art. 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021, é imprescindível que seja devidamente demonstrada nos autos a impossibilidade de aguardar a conclusão do procedimento licitatório regular, o que, conforme exposto pela autoridade competente no Termo de Referência, encontra-se devidamente justificado, evidenciando a urgência e a necessidade de contratação direta, em harmonia ao art. 72, inciso VI, da Lei 14.133/2021:

> [...] 12.7 Da razão da escolha do prestador A escolha da empresa COELFER Ltda., CNPJ nº 73.922.361/0001-69, decorreu da análise das propostas obtidas para a contratação emergencial, tendo a empresa apresentado o menor preço global dentre os orçamentos válidos recebidos, além de atender às especificações, condições e exigências estabelecidas neste Termo de Referência. Dessa forma, a escolha observa o critério objetivo definido para a contratação e mostra-se adequada ao atendimento da necessidade da Administração.

Portanto, considerando a situação emergencial caracterizada nos autos e a necessidade de assegurar a continuidade da alimentação escolar, mostra-se juridicamente adequada, em caráter transitório, a contratação emergencial de empresa especializada para a execução integrada dos serviços, até a conclusão do procedimento licitatório regular.

A medida justifica-se pela necessidade de evitar a interrupção do fornecimento das refeições aos alunos da Rede Municipal de Ensino, especialmente diante da rescisão unilateral do Contrato Administrativo nº 609/2023 e da determinação de que a cessação da execução pela atual contratada somente ocorra quando houver condições de continuidade do atendimento por empresa substituta.

Ademais, a solução adotada permite a mobilização imediata da estrutura necessária à execução dos serviços, abrangendo o fornecimento de gêneros e insumos, mão de obra, logística, preparo, distribuição e supervisão nutricional, assegurando a continuidade do

atendimento durante o período de transição até a efetiva assunção dos serviços pela empresa vencedora do procedimento licitatório regular.

Ademais, a possibilidade de contratação direta não exime a Administração do dever de buscar a proposta mais vantajosa, mediante a observância de preços compatíveis com os valores praticados no mercado. Assim, ainda que dispensada a realização do procedimento licitatório, devem ser observadas as regras e os parâmetros legalmente estabelecidos para a adequada formação e aferição dos preços, de modo a assegurar a economicidade, a vantajosidade e a razoabilidade da contratação.

Os valores estimados foram apurados mediante pesquisa de preços realizada a partir de duas fontes distintas, consistentes em contratações públicas similares e orçamentos obtidos diretamente junto a empresas especializadas, com análise comparativa dos valores médios, medianos e coeficientes de variação.

Para a contratação emergencial, considerou-se, dentre os orçamentos válidos, o menor valor global apresentado, correspondente à proposta da COELFER Ltda., no montante de R$ 24.629.414,64 (vinte e quatro milhões, seiscentos e vinte e nove mil, quatrocentos e quatorze reais e sessenta e quatro centavos), observados os respectivos valores unitários discriminados para cada cardápio e tipo de refeição. O quantitativo estimado corresponde a 4.496.247 refeições, referentes aos 87 dias letivos considerados para o período contratual.

Assim, a metodologia adotada tomou como referência os preços praticados em contratações similares e as propostas comerciais coletadas, utilizando os valores médios equivalentes por refeição apenas para fins comparativos, enquanto o valor da contratação foi definido com base no menor orçamento válido recebido, em observância aos critérios indicados na Memória de Cálculo e ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021, conforme justificado na Memória de Cálculo:

> [...] 3. Metodologia de Cálculo Para subsidiar a análise dos preços, foram utilizadas referências provenientes de contratações públicas similares e de orçamentos obtidos diretamente junto a empresas especializadas no segmento de alimentação coletiva.
> As contratações públicas pesquisadas apresentam características semelhantes ao objeto pretendido, embora possuam particularidades quanto aos quantitativos, cardápios, tipos de refeições, períodos de execução, número de instituições atendidas e demais condições contratuais. Para possibilitar a comparação entre essas referências,

foi apurado um valor médio equivalente por refeição servida, utilizado exclusivamente para fins referenciais e comparativos.

A mesma metodologia comparativa foi aplicada aos orçamentos recebidos diretamente dos fornecedores. Considerando que as propostas apresentam valores unitários distintos conforme o cardápio e o tipo de refeição, foi calculado, para cada empresa, um valor médio equivalente por refeição a partir do respectivo valor global da proposta e do quantitativo total estimado de 4.496.247 refeições.

O valor médio equivalente por refeição apresentado nas tabelas possui finalidade exclusivamente comparativa e não constitui preço unitário para fins de contratação, uma vez que cada orçamento é composto por diferentes preços unitários para os diversos cardápios e tipos de refeições. Eventual diferença entre a multiplicação do valor médio apresentado na tabela pelo quantitativo total de refeições e o valor global da proposta decorre do arredondamento do valor médio para fins de apresentação. Para fins da contratação emergencial, serão considerados os valores unitários efetivamente apresentados no menor orçamento válido recebido e o respectivo valor global da proposta, não sendo o valor contratado obtido pela multiplicação do valor médio equivalente constante da tabela.

4. Análise e Resultado da Estimativa

As tabelas de contratações públicas e de orçamentos recebidos foram elaboradas com finalidade referencial e comparativa, permitindo verificar a compatibilidade dos preços apresentados para a contratação emergencial com os valores observados em contratações similares e no mercado.

Os valores de média, mediana, coeficiente de variação e valor médio equivalente por refeição não serão utilizados para determinar o valor final da contratação, uma vez que representam instrumentos de comparação entre referências estruturadas de maneiras distintas.

Dentre os orçamentos válidos recebidos, o menor valor global foi apresentado pela Coelfer Ltda., CNPJ nº 73.922.361/0001-69, no montante de R$ 24.629.414,64 (vinte e quatro milhões, seiscentos e vinte e nove mil, quatrocentos e quatorze reais e sessenta e quatro centavos).

O valor médio equivalente de aproximadamente R$5,48 por refeição, indicado na tabela comparativa, resulta da divisão do valor global da proposta pelo quantitativo total estimado de refeições e possui finalidade exclusivamente referencial. Esse valor não corresponde a um preço unitário contratual único, uma vez que o orçamento apresenta valores específicos para cada cardápio e tipo de refeição.

Dessa forma, o valor considerado para a contratação será o valor global constante do menor orçamento válido recebido, correspondente a R$ 24.629.414,64, observados os respectivos valores unitários discriminados na proposta, permanecendo os valores médios constantes das tabelas exclusivamente para fins de referência, comparação e demonstração da compatibilidade dos preços.

Insta mencionar que não está no escopo de atuação deste órgão de assessoramento apreciar os valores considerados na pesquisa de preços, na medida em que tal exame tem natureza eminentemente técnica. É atribuição desta Procuradoria Jurídica, todavia, alertar o gestor quanto à necessidade de realizar análise crítica dos valores obtidos em pesquisa de preços, desconsiderando-se, se for o caso, aqueles que apresentam grande discrepância.

No que se refere à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, infere-se que restou consignado nos documentos dos autos que as despesas decorrentes da contratação ocorrerão à conta de recursos específicos consignados em orçamento satisfatoriamente referenciado.

Apresentados os principais requisitos caracterizadores da hipótese do art. 75, da Lei n. 14.133/2021, bem como os respectivos documentos comprobatórios, cabe pontuar as demais providências que devem ser adotadas pela Administração Pública.

2.2.3 – Da regularidade jurídica, fiscal, social e trabalhista e demais requisitos legais

Em relação a regularidade jurídica, fiscal, social e trabalhista e demais requisitos legais, referente à pessoa, física ou jurídica, a ser contratada, deve a Administração se certificar de que a futura contratada possui a necessária aptidão jurídica para a ser contratada, nos termos da lei, o que pode ser atestado através dos documentos coadunados nos autos.

A verificação quanto à possibilidade jurídica de se contratar determinada pessoa é realizada por meio de aferição quanto aos requisitos de habilitação dispostos em lei. Nesse sentido, no que tange aos processos de contratação direta, a Lei n. 14.133/2021 assim dispõe em seu art. 72, inciso V: *"comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária."*

O art. 62 da Lei n. 14.133/2021, por sua vez, esclarece o conceito de habilitação:

> 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

Nesse ponto, registre-se, por relevante, que a habilitação jurídica deve ser limitada à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando for o caso, de autorização para o exercício da atividade que se pretende dela contratar.

Imprescindível, também, em regra, a comprovação da regularidade fiscal, social e trabalhista da contratada, nos termos do art. 68 da Lei n. 14.133/2021. Veja-se:

> Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:
> I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
> II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
> III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
> IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;
> V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;
> VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

2.3 – Da minuta do Contrato

A minuta contratual deve refletir, de forma integral e fidedigna, as disposições constantes no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, os quais fundamentam a contratação e delineiam suas especificidades técnicas e operacionais. Ressalte-se que tais documentos constituem elementos essenciais do planejamento da contratação, conforme preceituado na Lei n. 14.133/2021, razão pela qual a minuta contratual não pode se limitar à adoção de um **modelo padrão genérico**, devendo ser **personalizada para atender às peculiaridades do objeto licitado**.

A incorporação das cláusulas previstas nesses documentos assegura a coerência entre o planejamento, a execução contratual e os princípios da legalidade, eficiência e vinculação ao instrumento convocatório, prevenindo eventuais falhas na fiscalização e no cumprimento das obrigações contratuais.

Por fim, no que concerne à minuta do contrato, sua regulamentação encontra amparo no art. 92 e respectivos incisos da Lei n. 14.133/2021, que dispõe sobre as cláusulas essenciais que devem obrigatoriamente constar no instrumento jurídico. Em relação à minuta contratual apresentada nos autos, verifica-se que esta atende às disposições previstas no

referido artigo, não havendo, à primeira análise, identificação de riscos aparentes para a Administração Pública.

2.4 - Da viabilidade de contratação direta por dispensa de licitação

No caso concreto, a situação excepcional decorre da rescisão unilateral do Contrato Administrativo nº 609/2023, determinada no âmbito do Processo Administrativo Sancionador instaurado pela Portaria nº 009/2026, após a apuração de reiterados descumprimentos contratuais. Conforme registrado no Estudo Técnico Preliminar, foram constatadas, ao longo de 36 visitas de fiscalização realizadas em 2026, diversas não conformidades relacionadas ao fornecimento de gêneros alimentícios, às condições sanitárias, aos cardápios, aos equipamentos e utensílios e às obrigações trabalhistas, sem que as medidas corretivas adotadas fossem suficientes para restabelecer a regularidade da prestação.

A decisão administrativa, ao reconhecer que a manutenção do contrato até seu termo final não atendia ao interesse público, determinou a rescisão unilateral, condicionando, contudo, a cessação da execução pela atual contratada à existência de condições para continuidade do atendimento por empresa substituta, de modo a impedir a interrupção da alimentação escolar.

Os documentos que instruem o processo evidenciam, ainda, a necessidade de adoção de solução transitória até a conclusão da contratação definitiva. Conforme demonstrado no Estudo Técnico Preliminar, foram analisadas alternativas para atendimento da demanda, tendo sido considerada adequada a contratação de empresa especializada para a execução integrada dos serviços, abrangendo o fornecimento de gêneros e demais insumos, mão de obra, logística, supervisão nutricional, preparo e distribuição das refeições e manutenção dos equipamentos e utensílios.

A solução permite a mobilização imediata da estrutura necessária e a continuidade do atendimento durante o período de transição, até a efetiva assunção dos serviços pela empresa vencedora do procedimento licitatório regular.

A urgência encontra-se, portanto, concretamente relacionada à conjugação entre a **impossibilidade de manutenção da relação contratual rescindida e a impossibilidade de interrupção de serviço prestado diariamente a milhares de estudantes**, circunstância que demanda atuação administrativa imediata para evitar a descontinuidade da alimentação escolar. O ETP prevê, para fins de planejamento, período inicial de seis meses, correspondente a 87 dias letivos, com início imediato após a emissão da ordem de serviço e encerramento antecipado tão logo ocorra a efetiva assunção dos serviços pela empresa vencedora da contratação regular por procedimento licitatório.

Quanto à estimativa de preços, a Memória de Cálculo demonstra que as referências foram submetidas a análise comparativa, com apuração de média, mediana e coeficiente de variação, sendo tais indicadores utilizados para fins referenciais. Para a contratação emergencial, considerou-se o menor orçamento válido recebido, apresentado pela COELFER Ltda, no valor global de R$ 24.629.414,64 (vinte e quatro milhões, seiscentos e vinte e nove mil, quatrocentos e quatorze reais e sessenta e quatro centavos), correspondente aos valores unitários discriminados para os diferentes cardápios e tipos de refeição.

Dessa forma, à vista dos elementos constantes dos autos, verifica-se a presença dos pressupostos que fundamentam a contratação direta por dispensa de licitação, notadamente a situação emergencial decorrente da rescisão do contrato anterior, a essencialidade e a impossibilidade de interrupção do serviço, a adoção de solução destinada à continuidade do atendimento durante o período de transição e a definição de prazo compatível com a necessidade apresentada.

Assim, mostra-se juridicamente admissível a contratação emergencial, desde que observados os limites e demais requisitos estabelecidos no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 e mantido seu caráter estritamente transitório até a efetiva assunção dos serviços pela contratação definitiva.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, e em razão dos argumentos acima exarados, baseados à luz dos princípios norteadores da Administração Pública, esta Procuradoria manifesta-se pela regularidade jurídica da realização da Dispensa de Licitação n. 430/2026, em consonância ao disposto no art. 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/2021.

Ressalta-se que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídico-opinativa, limitando-se ao exame da conformidade legal do procedimento à luz dos elementos constantes nos autos até a presente data, não abrangendo aspectos técnicos, operacionais, econômicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade administrativa, cuja análise e responsabilidade competem aos setores técnicos e à autoridade competente, presumindo-se legítimas, verídicas e adequadas as informações e documentos que instruem o processo.

Por derradeiro, cumpre salientar que o presente parecer baseia-se nos elementos que constam até a presente data nos autos ora analisados e a análise supra.

É o parecer[1].

Chapecó/SC, 06 de outubro de 2026.

JAURO SABINO VON GEHLEN:92130445004

Assinado de forma digital por JAURO SABINO VON GEHLEN:92130445004
Dados: 2026.10.06 11:51:18 -03'00'

Jauro Sabino Von Gehlen
Procurador-Geral do Município
OAB/SC 20.098/B

[1] O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo, sendo apenas a opinião técnico-jurídica emitida pelo operador do direito, que orientará o administrador na tomada da decisão, ou seja, na prática do ato administrativo que se constitui na execução *ex officio* da lei na oportunidade do julgamento, porquanto, o parecer jurídico constitui-se ato opinativo que pode, ou não, ser considerado pelo administrador (MS-24584/DF).