

PARECER PGFHC N.º 348/2026

São Leopoldo, 05 de agosto de 2026.

DE: Procuradoria-Geral da FHC

PARA: Diretoria de Compras, Licitações e Contratos da FHC

Pregão Eletrônico n.º47/2026. Controle prévio de legalidade. Objeto contratação de serviço continuado de prestação de serviços de nutrição, cozinheiros e técnicos de nutrição. Prosseguimento processual.

I- DA SÍNTESE DO PEDIDO

Trata-se de pedido de análise jurídica acerca da viabilidade do prosseguimento do processo administrativo nº433/2026, Pregão Eletrônico nº 47/2026 e pedido de compra nº 2026/40031, com fundamento na Lei federal nº14.133, de 01 de abril de 2021 e no Decreto municipal nº 10.470, de 10 de julho de 2023.

O certame tem por objeto a contratação de empresa especializada para disponibilização de profissionais para a prestação de serviços como atendentes de nutrição (copa), cozinheiras (produção) e técnicos de nutrição (clínica/produção), para desenvolverem suas atividades junto ao Serviço de Nutrição e Dietética da Fundação Hospital Centenário.

O pleito foi instruído com a justificativa técnica da área demandante e a memória de cálculo que demonstra a observância dos limites legais, bem como, cabe sinalar, a demonstração da viabilidade orçamentária pelo contador da FHC.

É o breve relatório.

II - CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início, convém destacar que compete a esta Procuradoria-Geral da FHC, nos termos do anexo da Lei Municipal nº 10.556, de 10 de julho de 2026, prestar assessoramento sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou contábil-financeira.

Esses limites à atividade deste órgão jurídico se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Ademais, entende-se que as manifestações da PGFHC são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer.

Desta forma, cumpre referir que o presente parecer não adentrará no mérito da conveniência e oportunidade, bem como da necessidade desta contratação, haja vista que tal análise compete ao órgão solicitante, visto sua competência legal. Assim, este parecer analisará, apenas, a legalidade e regularidade do pedido, com base nos elementos constantes dos autos do presente Processo Administrativo em análise, hoje com 287 laudas.

III - FUNDAMENTAÇÃO

O procedimento administrativo deve observar os princípios que regem a Administração Pública, os quais constam expressamente no caput do art. 37 da CF/88, nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Ainda, a Administração Pública deve observar o quanto disposto no inciso XXI do mesmo art. 37 da CF/88:

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.

Outrossim, são princípios que regem o processo de licitação, os dispostos na Lei 14.133/21:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Faz-se necessária, ainda, a observância de outras diretrizes, que o administrador público deve considerar nas compras/contratações. Trata-se da relação custo versus benefício, ou seja, o gestor deverá avaliar qual a melhor alternativa atenderá o interesse público desejado, visando escolher a proposta mais vantajosa.

No caso concreto, sobreveio à Procuradoria-geral da FHC sobreveio a esta Procuradoria pedido de vista ao Pregão Eletrônico nº 047/2026, com fulcro na Lei nº 14.133/21. Conforme prevê o art. 6º da lei 14.133/2021 o pregão poderá ser utilizado:

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

Outrossim, art. 29. estabelece o rito procedimental aplicável ao pregão:

A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Ademais, em relação a fase preparatória do processo licitatório, que ora se analisa tem-se a exigência de alguns requisitos essenciais, quais sejam:

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.

Para tanto, coteja-se os documentos que instruem o processo administrativo com o artigo 18 e seus incisos, no quadro abaixo.

Art. 18	Processo Licitatório	
I	03-06B	
II	07-20	
III	07-20; 90-97	
IV	24-82	
V	90-97	
VI	97v-102	
VII	90-97	
VIII	90-97	
IX	07-20; 90-97	
X	Não consta	

XI	90
----	----

Ressalta-se que os documentos apresentados foram devidamente conferidos pela SECOL conforme ofício nº367/2026, o que atesta presunção de veracidade, especialmente o preço médio estimado da contratação e a presença da cesta de preços recomendada por esta Procuradoria.

Da mesma forma, a previsão de garantia contratual correspondente a 5% do valor do contrato, mostra-se devidamente contemplada no item 1.4 do Edital (fl. 90v), não sendo identificada qualquer inconsistência entre os documentos da contratação.

Registra-se, ainda, que as retificações promovidas não alteram a essência do objeto licitado nem comprometem a competitividade do certame, constituindo meros ajustes de compatibilização documental e aperfeiçoamento da instrução processual.

Quanto aos requisitos da fase preparatória previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, verifica-se a presença dos documentos essenciais à contratação, incluindo ETP, Termo de Referência, pesquisa de preços, análise contábil, edital e minuta contratual.

No tocante à pesquisa de preços, observa-se a juntada de Pesquisa de Mercado às fls. 24-82, cabendo à área técnica e à Diretoria de Compras, Licitações e Contratos validação dos parâmetros adotados para formação do preço estimado da contratação, sob sua responsabilidade técnica.

No tocante ao aspecto orçamentário e financeiro da contratação, constata-se a ausência de Planilha de Custos e Formação de Preços que contemple a memória detalhada de cálculo dos custos operacionais e da mão de obra envolvida (Nutricionista, Cozinheira e Técnica em Nutrição). Por se tratar de serviço contínuo com dedicação de mão de obra, é indispensável que o processo seja instruído com planilha analítica que discipline não apenas os salários base, mas também as provisões trabalhistas de caráter periódico e rescisório (proporcionalidade de férias, 13º salário, encargos sociais/previdenciários e percentual referente a rescisões contratuais), bem como os custos com insumos diretos previstos no Termo de Referência, a exemplo do fornecimento de uniformes. A ausência de tal demonstrativo impede a averiguação da exequibilidade das propostas e a correta estimativa do valor global da contratação.

Diante da documentação acostada aos autos, constata-se que as exigências legais previstas na Lei nº 14.133/2021 foram observadas. No entanto, o deferimento da avença exige a prévia correção da instrução orçamentária no ponto indicado. Faz-se indispensável que a Administração elabore e acoste aos autos a devida Planilha de Formação de Preços, escoreta e condizente com as nuances de um contrato de prestação de serviços contínuos com dedicação de mão de obra, sob pena de restar fragilizada a justa aferição da exequibilidade do valor global estimado. .

Conforme o Estudo Técnico Preliminar, a contratação fundamenta-se diante da atual redução do quadro de funcionários efetivos, ocasionada principalmente pelo número crescente de aposentadorias e afastamento registrados nos últimos anos, Essa diminuição impacta diretamente na capacidade operacional do setor, comprometendo a continuidade e a qualidade dos serviços prestados.

Diante da documentação acostada aos autos, verifica-se o atendimento aos requisitos previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, porém, não elaborou a orçamentação de forma adequada, o que impede o prosseguimento diante da falta de orçamento exequível.

Nesse sentido, diante da análise dos documentos e da legislação aplicável, constata-se a legalidade do Pregão Eletrônico nº47/2026, que se mostra alinhado aos princípios constitucionais da Administração Pública, conforme os preceitos e procedimentos estabelecidos pela Lei nº14.133, de 01 de abril de 2021.

Orienta-se, no entanto, que antes do prosseguimento do Pregão em tela, elabore-se planilha orçamentária detalhada que contemple a exata correlação com o serviço contínuo a ser prestado, prevendo de forma discriminada a composição salarial, as provisões de férias, \$13º\$ salário, margem rescisória, encargos sociais e previdenciários, bem como os custos com os uniformes e insumos operacionais.

Também a justificativa da contratação de serviços de mão de obra (especialmente com dedicação exclusiva) em um Estudo Técnico Preliminar (ETP) sob a Lei 14.133/2021 deve demonstrar detalhadamente o problema a ser resolvido, a inviabilidade de execução por servidores do próprio quadro (demonstrando quantitativos existentes, chamadas em concurso, etc...) e a escolha da melhor solução técnica e **econômica** para o interesse público (mostrar o que é mais barato, concursado, contrato por tempo determinado ou terceirização), fundamentada nos

incisos do art. 18 da norma. em pormenores a justificativa deve conter a) Descrição da Necessidade: Explicar o problema que motiva a contratação sob a ótica do interesse público, provando que o serviço é instrumental ou complementar à atividade-fim do órgão. b) Inexistência de Pessoal no Quadro: Declarar e comprovar que o órgão não possui servidores suficientes ou com a especialidade técnica necessária para realizar as tarefas pretendidas. c) Justificativa da Terceirização: Demonstrar que a alocação de profissionais externos atende aos princípios da economicidade e da eficiência, evitando o inchaço da máquina pública. d) Modelo de Execução (Dedicada ou Não): Justificar expressamente se haverá dedicação exclusiva de mão de obra, detalhando se os postos de trabalho precisarão funcionar nas dependências do órgão. e) Resultados Pretendidos: Apresentar metas claras de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros. f) Dimensionamento da Equipe: Incluir memória de cálculo e parâmetros lógicos (como histórico de demandas ou metragem/área) que definem o quantitativo exato de postos ou profissionais solicitados.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria-Geral da FHC OPINA PELA RETIFICAÇÃO DO ETP e TR, inserindo a justificativa robusta adequada e planilha orçamentária, conforme o acima narrado.

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não abrangendo aspectos técnicos, econômicos ou de conveniência e oportunidade administrativa.

É o parecer, contudo à consideração superiora.

Raquel Cozer
Assessora Jurídica da FHC
OAB/RS 91.276 Matrícula 5555

Acolho, tornando o entendimento posto acima o desta Procuradoria.

Seguem os autos para análise e deliberação do Diretor de Compras, Contratos e Licitações.



Sabrina Saueressig Wendling
Procuradora-Geral da FHC
OAB RS 87.946 Matrícula 5603

