PARECER JURÍDICO

Processo Licitatório Nº 203/2026

MODALIDADE: PREGÃO PRESENCIAL

Pregão Presencial Nº 051/2026

OBJETO: Análise jurídica do Pregão Presencial nº 051/2026, Processo Licitatório nº 203/2026, destinado ao registro de preços para o eventual e futuro fornecimento de gêneros alimentícios para compor a merenda escolar das Escolas e Creches Públicas Municipais, visando atender às demandas do FME de Augustinópolis/TO.

Trata-se de procedimento licitatório, na modalidade Pregão Presencial nº 051/2026, Processo Licitatório nº 203/2026, destinado ao registro de preços para o eventual e futuro fornecimento de gêneros alimentícios para compor a merenda escolar das Escolas e Creches Públicas Municipais, visando atender às demandas do Fundo Municipal de Educação de Augustinópolis/TO, com fornecimento parcelado e julgamento pelo menor preço por item.

Após as autorizações e deliberações preliminares, o conjunto documental foi disponibilizado à assessoria jurídica para análise das minutas e controle prévio de legalidade.

Na sequência, o processo foi remetido a esta assessoria para controle prévio de legalidade da contratação, nos termos do art. 53, caput e § 1º, I e II, da Lei nº 14.133/2021. A análise considera o conjunto documental efetivamente disponibilizado. É o relatório, passo à análise.

Inicialmente, é importante consignar que este parecer tem o escopo de assistir à Administração no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

Também é importante frisar que o exame prévio possui natureza jurídico-formal e considera os autos no estado em que foram remetidos à assessoria. A avaliação técnica do objeto, dos quantitativos, dos preços e da solução escolhida permanece sob responsabilidade dos setores competentes, sem prejuízo da verificação dos requisitos previstos no art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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.

A regular instrução da fase preparatória compreende os documentos exigidos pela legislação e pela regulamentação aplicável, incluindo, conforme o caso, formalização da demanda, estudo técnico preliminar, pesquisa de preços, análise de riscos, termo de referência, minutas dos instrumentos pertinentes e atos de designação dos agentes responsáveis. A

comprovação dos pressupostos técnicos e administrativos integra a responsabilidade dos setores competentes.

No conjunto documental disponibilizado constam Termo de Referência, despacho do Executivo Municipal, atos de autuação, solicitações e informações de disponibilidade orçamentária e financeira e minuta do edital com anexos, inclusive minuta da Ata de Registro de Preços. A apreciação jurídica limita-se às peças efetivamente encaminhadas, sem presumir a existência ou regularidade de documentos não apresentados.

O Termo de Referência constitui o instrumento de definição das condições da contratação e submete-se aos elementos previstos no inciso XXIII do art. 6º da Lei nº 14.133/2021, que assim determina:

> *Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:*
>
> *a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;*
>
> *b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;*
>
> *c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;*
>
> *d) requisitos da contratação;*
>
> *e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;*
>
> *f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;*
>
> *g) critérios de medição e de pagamento;*
>
> *h) forma e critérios de seleção do fornecedor;*
> *i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;*
>
> *j) adequação orçamentária.*

Importante constar que no tocante às formalidades do edital, e ao elenco de anexos, a legislação prevê determinadas disposições, dentre as quais citam-se as mais importantes a seguir:

> *Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.*
>
> *§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.*
>
> *§ 2º Desde que, conforme demonstrado em estudo técnico preliminar, não sejam causados prejuízos à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, o edital poderá prever a utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra.*
>
> *§ 3º Todos os elementos do edital, incluídos minuta de contrato, termos de referência, anteprojeto, projetos e outros anexos, deverão ser divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data de divulgação do edital, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso. [...]*
>
> *§ 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. [...]*

As regras do instrumento convocatório devem guardar coerência com o objeto, o Termo de Referência e os instrumentos de formalização da contratação, permitindo a elaboração de propostas comparáveis e o julgamento objetivo.

A formalização da contratação observa os arts. 92 e 95 da Lei nº 14.133/2021. O instrumento contratual deve disciplinar as obrigações do fornecimento parcelado e os procedimentos de recebimento e pagamento. O art. 92 estabelece:

> *Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:*
>
> *I - o objeto e seus elementos característicos;*
>
> *II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;*
>
> *III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;*
>
> *IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;*

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

A apreciação da viabilidade jurídica considera os requisitos legais da contratação e a instrução disponibilizada.

Os gêneros alimentícios podem enquadrar-se como bens comuns quando seus padrões de desempenho e qualidade forem objetivamente definidos por especificações usuais

de mercado, nos termos do art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021. A adequação do pregão depende da caracterização técnica do objeto e da possibilidade de comparação objetiva das propostas, nos termos do art. 29 da referida Lei.

A contratação pressupõe empresa com atividade compatível, regularidade sanitária pertinente e capacidade para fornecer alimentos em condições adequadas de qualidade, validade, acondicionamento, transporte e conservação. As exigências de inspeção e registro devem corresponder à natureza de cada produto e às normas aplicáveis, especialmente quanto aos produtos de origem animal e à manutenção da cadeia de frio.

A qualificação técnica e econômico-financeira submete-se aos arts. 67 e 69 da Lei nº 14.133/2021, mediante critérios objetivos, proporcionais e motivados. O julgamento e a habilitação comportam as diligências e o saneamento previstos no art. 64, preservada a comprovação das condições exigíveis na data pertinente e a igualdade entre os participantes.

O tratamento diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte integra o regime jurídico das contratações públicas, observados o valor e a unidade de adjudicação adotados e as exceções legalmente previstas. O edital contempla exclusividade e prioridade local ou regional, cuja aplicação submete-se à Lei Complementar nº 123/2006, que dispõe:

> *Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.*

A concessão dos benefícios encontra limites e condições na legislação, destacando-se os seguintes dispositivos:

> *Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública:*
>
> *I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R$ 80.000,00 (oitenta mil reais);*
>
> *II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;*

O inciso III do art. 48 refere-se à aquisição de bens de natureza divisível, hipótese pertinente aos gêneros alimentícios. A exclusividade, a reserva de cotas e a prioridade local ou regional devem ser avaliadas segundo os valores estimados por item e as exceções do art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006.

Na contratação de bens pelo critério de menor preço, o art. 55, I, "a", da Lei nº 14.133/2021 estabelece prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis para apresentação das propostas, contado da divulgação do edital. Alterações que afetem a formulação das propostas submetem-se ao art. 55, § 1º.

DO REGIME DE CONTRATAÇÃO E DA VIGÊNCIA

A aquisição de gêneros alimentícios pode ser estruturada pelo sistema de registro de preços para atendimento das necessidades da alimentação escolar, com entregas parceladas e pagamento pelos produtos efetivamente fornecidos e aceitos. O planejamento deve definir a demanda, os quantitativos máximos e as condições de recebimento, distinguindo a ata dos contratos dela decorrentes.

O quadro-resumo informa a adoção do registro de preços e o edital apresenta minuta da ata. O procedimento submete-se aos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 e à regulamentação aplicável. A formação do registro pressupõe definição do órgão gerenciador, eventuais participantes, quantitativos e realização da intenção de registro de preços ou sua dispensa juridicamente cabível, inclusive quando o gerenciador for o único contratante.

A minuta prevê validade de 12 (doze) meses para a ata, prorrogável por igual período mediante comprovação de preço vantajoso, conforme o art. 84 da Lei nº 14.133/2021. Os contratos decorrentes possuem vigência própria e observam os arts. 92, 95 e 105; eventual prorrogação pelo art. 107 pressupõe fornecimento contínuo e atendimento dos requisitos legais. A publicidade observará os arts. 54, 94 e 176, conforme o regime incidente.

DO PREGÃO PRESENCIAL

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, no art. 17, § 2º, preferência pela realização das licitações sob a forma eletrônica e admite a forma presencial mediante motivação. O art. 176, II, prevê prazo de 6 (seis) anos, contado da publicação da Lei, para municípios com até 20.000 habitantes cumprirem a obrigação referente à forma eletrônica. A incidência do regime transitório depende do enquadramento do Município e das normas aplicáveis aos recursos utilizados.

O enquadramento do objeto como bem comum fundamenta a escolha da modalidade pregão, mas não constitui, por si só, justificativa suficiente para a forma presencial. A motivação da forma de realização relaciona-se às condições administrativas concretas e à disciplina da contratação.

A sessão presencial deve ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, com juntada dos arquivos aos autos após seu encerramento, conforme o art. 17, §§ 2º e 5º, da Lei nº 14.133/2021, asseguradas transparência, igualdade de participação e preservação dos registros.

A identificação das fontes de financiamento é relevante para o exame das regras incidentes. Para aquisições com recursos financeiros federais do PNAE, o art. 24, II e parágrafo único, da Resolução CD/FNDE nº 4/2026 prevê pregão eletrônico e admite a forma presencial desde que comprovada a inviabilidade técnica ou a vantajosidade para a Administração, com registro e gravação em áudio e vídeo. A existência de transferência federal não permite, isoladamente, sua classificação como transferência voluntária.

A admissibilidade da forma presencial depende, assim, da compatibilidade entre a fundamentação administrativa, o regime legal e regulamentar e as condições do financiamento da contratação.

DO ORÇAMENTO ESTIMADO E DO SIGILO

A estimativa da contratação deve ser sustentada por pesquisa de preços idônea, nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021. A comparação deve considerar produtos e condições equivalentes de quantidade, embalagem, qualidade, transporte e entrega. O orçamento sigiloso, admitido pelo art. 24 mediante justificativa, não dispensa estimativa prévia, memória de cálculo e sua disponibilização ao assessoramento jurídico e aos órgãos de controle. Nas licitações do PNAE, a pesquisa observa o art. 28 da Resolução CD/FNDE nº 4/2026, inclusive quanto à combinação dos parâmetros utilizados, ressalvada metodologia diversa devidamente justificada.

DO OBJETO E DO TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência deve identificar os alimentos, as unidades, as quantidades, os locais de entrega e as condições de fornecimento, permitindo propostas comparáveis e fiscalização efetiva. A relação de produtos e seus quantitativos dependem de fundamentação técnica e administrativa, vinculada aos cardápios elaborados pelo nutricionista responsável, ao número de estudantes, às refeições, aos dias letivos e à capacidade de armazenamento.

O fornecimento submete-se às normas sanitárias e às diretrizes da alimentação escolar. O art. 13, §§ 1º e 2º, da Lei nº 11.947/2009, alterado pela Lei nº 15.226/2025, exige, para alimentos sujeitos à indicação obrigatória de validade adquiridos no PNAE, prazo restante na entrega igual ou superior à metade da vida útil total, ressalvada a exceção legal para a agricultura familiar.

A gestão contratual deve permitir o acompanhamento dos pedidos, das entregas, da validade e das condições de conservação e qualidade, com pagamento pelos produtos efetivamente recebidos e aceitos. A definição dos prazos, locais, procedimentos de conferência e substituição dos itens integra a continuidade da alimentação escolar e a adequada fiscalização.

DAS RECOMENDAÇÕES FINAIS

Esclarecer as fontes efetivamente utilizadas e as condições dos repasses, comprovando o enquadramento populacional invocado no art. 176. Complementar a motivação da forma presencial, considerando o art. 24 da Resolução CD/FNDE nº 4/2026 quando houver recursos federais do PNAE; sem demonstração dos pressupostos da exceção, adequar o certame à forma eletrônica. Assegurar registro em ata, gravação em áudio e vídeo e juntada dos arquivos.

Submeter os produtos e quantitativos ao nutricionista responsável, com cardápios e memória de cálculo, demonstrando adequação às restrições e aos percentuais do PNAE e à aquisição direta da agricultura familiar. Eliminar ambiguidades de unidade, adequar a validade à natureza de cada alimento e à legislação, substituindo a exigência geral de dez meses da ata. Definir conservação, transporte, cadeia de frio, recebimento e substituição, com critérios objetivos de equivalência.

Confirmar o cabimento da exclusividade e das cotas para ME/EPP conforme os valores estimados por item, identificando as parcelas exclusivas, principais, reservadas e de participação ampla, observadas as exceções da Lei Complementar nº 123/2006. Distinguir a existência de fornecedores competitivos do número de participantes presentes, motivar a prioridade local ou regional e ajustar a regularização fiscal e trabalhista e as declarações legalmente exigíveis.

Realizar conferência integral e conjunta para correção dos erros materiais e demais inconsistências formais, assegurando coerência entre todas as peças. Uniformizar os envelopes e a subcontratação, vedada no TR e admitida parcialmente no edital. Certificar o atendimento das recomendações antes do prosseguimento.

CONCLUSÃO

Por fim, recomenda-se estrita observância quanto à validade das certidões de regularidade fiscal e trabalhista bem como as exigências editalícias.

Face ao exposto, s.m.j., opina-se pelo prosseguimento do procedimento licitatório, condicionado à completa instrução dos autos e ao prévio atendimento das

recomendações deste parecer, antes da divulgação do edital ou de sua republicação, quando necessária.

Remeta-se à autoridade competente para apreciação e determinação das providências cabíveis.

Augustinópolis/TO, aos 16 de outubro de 2026.

MAURICIO CORDENONZI
OAB/TO 2.223-B
CORDENONZI ADVOGADOS ASSOCIADOS

ODEAN DA SILVA LIMA QUEIROZ
OAB/TO 8.679

NATANAEL GALVÃO LUZ
OAB/TO Nº 5.384

RIQUELME CARNEIRO ARAÚJO
OAB/TO Nº 13.230
CORDENONZI ADVOGADOS ASSOCIADOS