

PARECER JURIDICO 030/2026-PROGEM-PMSJA

PREGÃO ELETRÔNICO n. PE/2026.014 - PMSJA - SRP

PROCESSO ADMINISTRATIVO n. 2026051402006

INTERESSADOS: Prefeitura, Secretarias e Fundos Municipais de São João do Araguaia

OBJETO: ATA DE REGISTRO DE PREÇOS PARA FUTURA AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE GÊNERO ALIMENTÍCIO E LIMPEZA, PARA ATENDER OS FUNDOS MUNICIPAIS, SECRETARIAS E PREFEITURA DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA/PA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. BENS E SERVIÇOS COMUNS. MENOR PREÇO POR ITEM. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. **RECOMENDAÇÕES.** POSSIBILIDADE LEGAL. **OPINIÃO FAVORÁVEL.**

1. DO RELATÓRIO

Esta Procuradoria foi instada a analisar e exarar Parecer Jurídico sobre a observância das formalidades legais do procedimento licitatório PE/2026.014-PMSJA-SRP, Processo Administrativo nº 2026051402006, cujo objeto refere-se à **ATA DE REGISTRO DE PREÇO PARA FUTURA AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE GÊNERO ALIMENTÍCIO E LIMPEZA, PARA ATENDER OS FUNDOS MUNICIPAIS, SECRETARIAS E PREFEITURA DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA/PA**, mediante licitação pública, na modalidade Pregão Eletrônico, pelo Sistema de Registro de Preços, conforme justificativa e especificações constantes no Termo de Referência e seus anexos.

Conforme se extrai dos autos, a contratação pretendida fundamenta-se na necessidade de aquisição futura e parcelada de gêneros alimentícios, materiais de limpeza e itens correlatos, destinados ao atendimento das necessidades administrativas, operacionais e institucionais da Prefeitura Municipal, dos Fundos Municipais, Secretarias e demais órgãos participantes, com vistas à continuidade dos serviços públicos e ao adequado funcionamento das unidades administrativas.

Os autos foram submetidos a esta Procuradoria para análise jurídica quanto à regularidade da fase preparatória, da minuta do edital, da minuta da ata de registro de preços, da minuta contratual e demais documentos correlatos.

Os autos estão instruídos, em síntese, com os documentos abaixo destacados:

- a) Documento de Formalização da Demanda;
- b) Estudo Técnico Preliminar;
- c) Termo de Referência;
- d) Minuta do Edital;

- e) Autorização da autoridade competente;
- f) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
- g) Memorando e justificativa da contratação.

Em síntese, este é o pedido.

Passamos ao nosso parecer.

2. DO MÉRITO

DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumpra esclarecer, preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade.

É o entendimento do Tribunal de Contas da União, nos seguintes termos:

(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo." Tribunal de Contas da União Acórdão n. 186/2010- Plenário Relator Raimundo Carreiro. Processo n. 018 791/2005-4 (grifo nosso).

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC).

De igual forma, destaca-se que o presente opinativo se embasou tão somente na documentação carreada aos autos e na legislação correlata. Qualquer arcabouço documental que possa vir a surgir e que tenha o condão de contrariar os fatos apresentados no bojo do processo, base em que se apoia o presente exame, deve ser novamente submetido à análise jurídica, já que por ora é desconhecido.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais

aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica, financeira ou de conveniência e oportunidade.

De fato, 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 pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Porém, cumpre esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

4. DOS ELEMENTOS E DOCUMENTOS QUE DEVEM COMPOR A FASE PREPARATÓRIA

A Lei Federal nº 14.133/2021 conferiu especial relevância à fase preparatória da licitação, exigindo que o procedimento seja instruído com elementos capazes de demonstrar a necessidade da contratação, a adequada definição do objeto, a estimativa de quantitativos, a pesquisa de preços, a escolha da modalidade e do critério de julgamento, bem como as condições de execução e fiscalização contratual.

No caso em análise, verifica-se que a Administração pretende contratar o fornecimento futuro e parcelado de gêneros alimentícios, materiais de limpeza e itens correlatos destinados ao atendimento das necessidades da Prefeitura Municipal, dos Fundos Municipais, Secretarias e demais órgãos participantes.

A contratação, portanto, não se restringe a um único órgão, mas contempla demanda conjunta da Administração Municipal, o que se mostra compatível com a adoção do Sistema de Registro de Preços, especialmente diante da natureza recorrente, parcelada e variável da necessidade administrativa.

Observa-se, ainda, que foram juntados aos autos Documento de Formalização de Demanda, Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência, declaração de adequação orçamentária e financeira, termo de autorização, minuta do edital e demais documentos correlatos.

Tal providência revela-se adequada, pois evita a multiplicidade de procedimentos licitatórios com objeto semelhante, possibilita ganho de escala, racionaliza a atuação administrativa, reduz custos processuais e fortalece a eficiência da contratação pública.

Desta forma, é possível aferir que os autos se encontram instruídos com os elementos jurídicos necessários ao prosseguimento do certame, ressalvadas as recomendações pontuais constantes deste opinativo.

5. DA ANÁLISE DA SOLICITAÇÃO DE DEMANDA

O Documento de Formalização de Demanda constitui peça inicial do planejamento da contratação, por meio da qual a área requisitante evidencia a necessidade administrativa, descreve o objeto pretendido, justifica a demanda e indica os elementos essenciais para a instrução do procedimento.

No caso dos autos, verifica-se a existência de DFD voltado à aquisição de gêneros alimentícios e materiais de limpeza, com indicação dos itens e quantitativos estimados, demonstrando a necessidade de atendimento das unidades administrativas vinculadas aos Fundos Municipais, Secretarias e Prefeitura Municipal de São João do Araguaia/PA.

Os documentos indicam, de modo convergente, a necessidade de aquisição dos produtos para manutenção das atividades administrativas, atendimento de usuários e servidores, preservação de condições mínimas de limpeza, higiene, alimentação institucional e funcionamento regular dos órgãos públicos municipais.

Dessa forma, sob o aspecto jurídico-formal, considera-se atendida a exigência de demonstração inicial da demanda.

6. DOS ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES

Os Estudos Técnicos Preliminares constantes dos autos apontam a necessidade de aquisição de gêneros alimentícios e materiais de limpeza, indicando a natureza da demanda e a finalidade pública a ser atendida.

A existência de ETP e sua posterior consolidação no Termo de Referência é compatível com contratações compartilhadas ou centralizadas, especialmente quando há identidade ou similaridade de objeto e necessidade administrativa comum entre diversos órgãos da Administração.

O procedimento, portanto, não apresenta vício pelo fato de o Termo de Referência reunir quantitativos destinados a múltiplos órgãos, desde que tais quantitativos correspondam à consolidação das demandas previamente formalizadas pelos órgãos participantes.

Assim, sob o enfoque jurídico, tem-se que a fase de planejamento foi formalmente instruída com estudo técnico apto a subsidiar a elaboração do Termo de Referência e dos demais documentos do certame.

7. DO CABIMENTO DO PREGÃO ELETRÔNICO

Nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, o pregão é a modalidade cabível para aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

No caso dos autos, o objeto consiste, em sua essência, na aquisição de gêneros alimentícios, materiais de limpeza e itens correlatos, usualmente disponíveis no mercado, com especificações objetivas quanto à unidade de fornecimento, composição, embalagem, validade, quantidade e características mínimas.

Desse modo, mostra-se juridicamente adequada a escolha da modalidade pregão, em sua forma eletrônica, com critério de julgamento do tipo menor preço por item, desde que o edital e seus anexos estabeleçam especificações claras, objetivas e suficientes para assegurar a adequada comparação entre as propostas.

8. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços é adequado quando a Administração pretende realizar contratações futuras, parceladas, de acordo com a necessidade dos órgãos participantes, especialmente quando não for possível definir previamente, com exatidão, o quantitativo que será efetivamente adquirido por cada órgão.

No presente caso, a adoção do Sistema de Registro de Preços revela-se juridicamente pertinente, pois os materiais elétricos serão adquiridos conforme a necessidade da Prefeitura Municipal e dos Fundos Municipais, sem obrigação de aquisição integral dos quantitativos registrados.

A contratação conjunta também se mostra vantajosa sob o prisma da economicidade e da eficiência administrativa, pois a consolidação das demandas de várias secretarias e fundos tende a ampliar a competitividade, conferir maior atratividade ao certame e possibilitar melhores condições de preço.

Recomenda-se que os autos contenham, de forma expressa, a identificação dos órgãos participantes, seus respectivos quantitativos estimados, a indicação do órgão gerenciador da ata e as regras relativas à utilização da ata, inclusive quanto à eventual adesão, se permitida pela regulamentação municipal.

9. DO TERMO DE REFERÊNCIA CONSOLIDADO

O Termo de Referência apresenta o objeto, a relação dos itens, as condições de fornecimento, o prazo de vigência, a justificativa da contratação, a forma e critérios de seleção do fornecedor, obrigações da contratante e da contratada, regras de fiscalização, condições de recebimento e demais elementos necessários à condução do certame.

Considerando que se trata de procedimento voltado a atender múltiplos órgãos, é juridicamente admissível que o Termo de Referência seja consolidado, desde que reflita adequadamente as demandas constantes dos documentos de planejamento.

Sob o ponto de vista jurídico, o Termo de Referência contém os elementos gerais necessários à compreensão do objeto e à condução do procedimento, cabendo aos setores técnicos a responsabilidade pela suficiência das especificações, dos quantitativos e dos preços estimados.

10. DA PESQUISA DE PREÇOS E DO VALOR ESTIMADO

A estimativa do valor da contratação é etapa essencial da fase preparatória e deve estar baseada em pesquisa de preços idônea, compatível com o mercado, observadas as diretrizes do art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021.

No caso, o Termo de Referência apresenta valores unitários e valor total estimado, cabendo aos setores técnicos competentes a responsabilidade pela pesquisa mercadológica, pela escolha das fontes consultadas e pela adequação dos valores à realidade de mercado.

A análise jurídica não substitui a avaliação técnica dos preços, mas, sob o prisma formal, verifica-se que o processo contempla estimativa de valor para subsidiar a disputa e o julgamento das propostas.

11. DA DOTAÇÃO E DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Consta dos autos despacho para manifestação do setor de contabilidade, manifestação financeira indicando dotações orçamentárias e declaração de adequação orçamentária e financeira, com menção à compatibilidade da despesa com a Lei Orçamentária Anual, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000.

No caso específico de Registro de Preços, a indicação da dotação orçamentária somente será exigida para a formalização do contrato ou instrumento equivalente, sem prejuízo da possibilidade de a Administração, por cautela, já indicar as dotações disponíveis no momento da fase preparatória.

Assim, sob o aspecto jurídico, não se identifica óbice à continuidade do procedimento quanto à adequação orçamentária, recomendando-se apenas a conferência formal das classificações programáticas e dos elementos de despesa indicados, especialmente em razão da participação de múltiplos órgãos e fundos.

12. DA AUTORIZAÇÃO E DA AUTUAÇÃO DO PROCEDIMENTO

Consta dos autos termo de autorização subscrito pela autoridade competente, autorizando a abertura do procedimento licitatório referente à ata de registro de preços para futura aquisição de material de gênero alimentício e limpeza, para atender os Fundos Municipais, Secretarias e Prefeitura de São João do Araguaia/PA.

O procedimento, portanto, encontra-se formalmente instaurado, com autorização da autoridade competente para prosseguimento da fase externa do certame.

13. DO TRATAMENTO FAVORECIDO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE

A Lei Complementar nº 123/2006 estabelece tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas, inclusive mediante a realização de certames ou itens de participação exclusiva quando o valor se enquadrar nos limites legais.

No caso em exame, observa-se que o edital afirma inexistirem itens de participação exclusiva para microempresas e empresas de pequeno porte. Todavia, considerando que o certame está dividido por itens

e que diversos itens podem possuir valor estimado inferior a R\$ 80.000,00, a Administração deve atentar para o disposto no art. 48, inciso I, da Lei Complementar nº 123/2006.

Com efeito, a regra legal é a realização de 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, salvo quando presente alguma das hipóteses legais de afastamento previstas no art. 49 da mesma Lei Complementar, tais como ausência de competitividade, prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto, desvantagem para a Administração ou outras situações expressamente admitidas pela legislação.

Assim, recomenda-se que a Administração revise o edital e o Termo de Referência quanto ao tratamento conferido às microempresas e empresas de pequeno porte, a fim de: identificar os itens com valor estimado de até R\$ 80.000,00 e prever a participação exclusiva de ME/EPP nos itens em que for juridicamente cabível; ou caso entenda pela não aplicação da exclusividade, fazer constar justificativa técnica e jurídica expressa, devidamente motivada nos autos, com fundamento nas hipóteses do art. 49 da Lei Complementar nº 123/2006. **Grifamos.**

14. DAS EXIGÊNCIAS DE HABILITAÇÃO E DA QUALIFICAÇÃO TÉCNICA

As exigências de habilitação devem observar os princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade e vinculação ao objeto, restringindo-se ao mínimo necessário para assegurar a adequada execução contratual.

Em se tratando de aquisição de bens comuns, especialmente gêneros alimentícios, materiais de limpeza e itens correlatos, deve-se evitar exigências excessivas ou desproporcionais que possam restringir indevidamente a participação de licitantes, sem efetivo ganho de segurança para a Administração.

No caso concreto, chama atenção a exigência de atestado de capacidade técnica contemplando quantitativo mínimo de 50% das quantidades de cada item da licitação. Embora seja legítima a exigência de comprovação de aptidão técnica compatível com o objeto, a fixação de percentual elevado e aplicado indistintamente a todos os itens pode ser considerada excessiva, especialmente em licitação composta por muitos itens, de baixa complexidade técnica e de ampla disponibilidade no mercado.

A qualificação técnica deve guardar pertinência com a natureza do objeto, com a complexidade do fornecimento e com os riscos concretos da contratação. Assim, a exigência de atestados deve buscar comprovar que o licitante possui experiência compatível com o fornecimento de gêneros alimentícios, materiais de limpeza ou itens similares, sem impor barreiras desnecessárias à competitividade.

Dessa forma, recomenda-se a revisão da cláusula de qualificação técnica que exige atestado contemplando mínimo de 50% das quantidades de cada item da licitação, para que a exigência seja compatibilizada com os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e competitividade, podendo a Administração adotar redação menos restritiva, vinculada à comprovação de fornecimento anterior de objeto compatível ou similar, em características, quantidades e prazos, ou justificar tecnicamente a manutenção do percentual, se entender indispensável à segurança da contratação. **Grifamos.**

15. DA SUSTENTABILIDADE E DOS IMPACTOS AMBIENTAIS

Tratando-se de aquisição de gêneros alimentícios e materiais de limpeza, a Administração deve observar, na execução contratual, as normas sanitárias, ambientais e de segurança aplicáveis aos produtos fornecidos, especialmente quanto à validade, integridade das embalagens, condições de armazenamento, transporte, composição dos produtos e descarte adequado, quando cabível.

Tais cautelas integram a adequada execução do objeto e contribuem para a preservação do interesse público, da saúde dos usuários e servidores e da regularidade dos serviços prestados pela Administração Municipal.

16. DA MINUTA DO EDITAL, ATA E CONTRATO

A minuta do edital contempla, em linhas gerais, as regras essenciais do certame, tais como objeto, condições de participação, credenciamento, apresentação de propostas, fase de lances, julgamento, aceitabilidade da proposta, habilitação, recursos, adjudicação, homologação e demais disposições correlatas.

A minuta da Ata de Registro de Preços deve observar as regras próprias do Sistema de Registro de Preços, especialmente quanto ao órgão gerenciador, eventuais participantes, vigência da ata, condições de contratação, atualização dos preços registrados, possibilidade de cancelamento, adesões, limites legais, cadastro de reserva e obrigações das partes.

A minuta contratual, por sua vez, deve conter as cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto ao objeto, preço, condições de pagamento, fiscalização, obrigações da contratada, obrigações da contratante, sanções, hipóteses de extinção, recebimento do objeto e foro.

Neste ponto, verifica-se que as minutas apresentam, de modo geral, os requisitos definidos pela lei, ressalvadas as recomendações específicas já lançadas quanto ao tratamento das microempresas e empresas de pequeno porte e quanto à exigência de qualificação técnica.

17. DA PUBLICIDADE

É obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, bem como a publicação do extrato do edital pelos meios legalmente exigidos, em observância ao art. 54 da Lei nº 14.133/2021.

De igual forma, a divulgação do contrato e de seus aditivos deverá observar o art. 94 da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da publicação nos demais meios oficiais adotados pelo Município.

Recomenda-se, portanto, que a Administração certifique nos autos o cumprimento das exigências de publicidade, inclusive quanto aos prazos mínimos entre a divulgação do edital e a realização da sessão pública.

18. CONCLUSÃO

Este parecer tem caráter orientativo, sem a intenção de interferir em questões eminentemente técnicas, administrativas, operacionais ou econômico-financeiras adotadas no procedimento licitatório em sua fase interna, limitando-se à análise estritamente jurídica do processo.

Ante todo o exposto, considerando a documentação apresentada, bem como as recomendações pontuais lançadas neste opinativo, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, **OPINO de forma FAVORÁVEL** pelo prosseguimento do presente processo licitatório, cujo objeto é o Registro de Preços para futura aquisição de material de gênero alimentício e limpeza, para atender os Fundos Municipais, Secretarias e Prefeitura de São João do Araguaia/PA.

A opinião favorável fica acompanhada das recomendações específicas de revisão do tratamento conferido às microempresas e empresas de pequeno porte, nos termos da Lei Complementar nº 123/2006, e de reavaliação da exigência de qualificação técnica relativa ao atestado mínimo de 50% das quantidades de cada item, a fim de preservar a legalidade, a competitividade e a segurança jurídica do certame.

Observadas as recomendações expostas, não se vislumbra óbice jurídico ao regular prosseguimento do procedimento licitatório.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São João do Araguaia/PA, 11 de junho de 2026.

Flávia Hercília Ferreira da Silva
Procuradora Geral do Município
OAB/PA 38.641