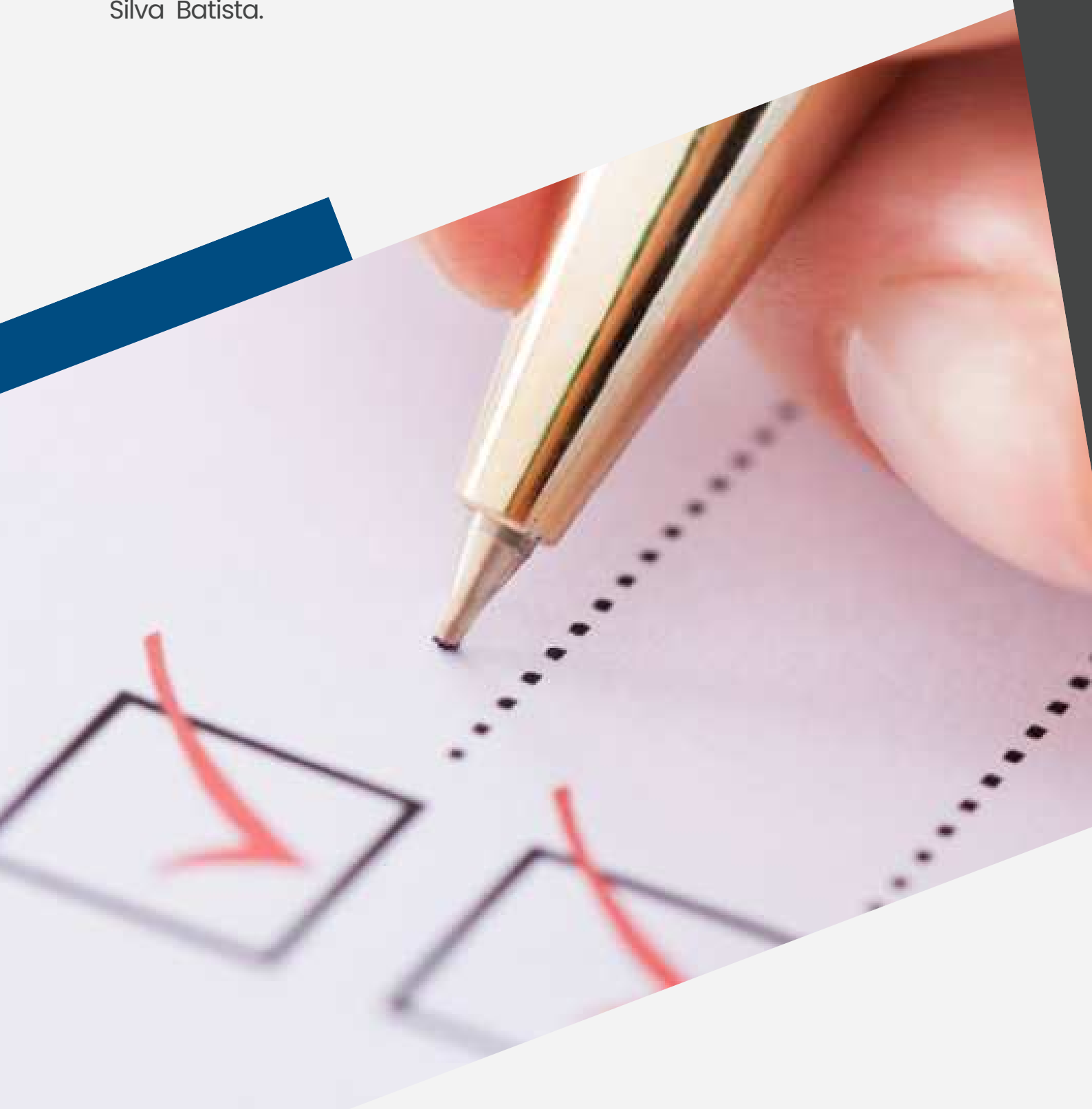




PROPOSTA DE *CHECKLIST* PARA AUXILIAR NA ELABORAÇÃO DAS ESPECIFICAÇÕES PARA A AQUISIÇÃO DE REFEIÇÕES NOS RESTAURANTES UNIVERSITÁRIOS (RUS).

PROPOSTA DE *CHECKLIST*

Proposta de ferramenta para auxiliar na aquisição de refeições nos RUs apresentado por Vania Luiza Moreira de Lima ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap UTFPR), sob orientação da docente Dr.a Hilda Alberton de Carvalho e Coorientação Dr. Álamo Alexandre da Silva Batista.



Resumo

03

Contexto e/ou organização e/ou
setor da proposta

04

Público-alvo da proposta

05

Descrição da situação-problema

06

Objetivos da proposta de intervenção

07

Diagnóstico e análise

08

Proposta de intervenção

09

Considerações Finais

18

Referências

19

RESUMO

A presente proposta apresenta um checklist com critérios que podem ser utilizados na elaboração das especificações técnicas para a definição dos valores estimados na contratação de serviços de fornecimento de refeições nos Restaurantes Universitários (RUs) das universidades federais do Brasil. A elaboração do instrumento baseou-se nos termos de referência dos pregões eletrônicos nº 23/2023 (UTFPR), 90027/2024 (UNILA) e 90106/2024 (UFPR). O objetivo é propor o uso do checklist como uma ferramenta de apoio aos gestores públicos, contribuindo para uma precificação mais precisa, além de promover maior transparência e eficiência nas contratações.

Considerando seu caráter orientativo, recomenda-se sua adoção na elaboração dos termos de referência para aquisição de refeições. A proposta permite que as instituições aprimorem a conformidade dos processos, identificando lacunas e oportunidades de melhoria em suas contratações. O checklist proposto reúne aspectos legais e técnicos com base em boas práticas administrativas, auxiliando o planejamento, reduzindo riscos contratuais e contribuindo para uma gestão mais eficiente, transparente e alinhada ao interesse público.



CONTEXTO

No contexto da Administração Pública brasileira, a contratação de bens e serviços deve seguir os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Com a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), intensificou-se a exigência de um planejamento mais robusto e transparente, com destaque para o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), os quais passaram a demandar estimativas fundamentadas de preço, análise do ciclo de vida do objeto contratado e modelo de execução. Nesse contexto, o fornecimento de refeições por meio dos RUs ganha destaque, pois representa um serviço essencial à permanência estudantil, especialmente para discentes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

A alimentação oferecida nos RUs não se trata apenas de uma prestação de serviço, mas de uma política pública estratégica de combate à evasão escolar e à promoção da igualdade de oportunidades no ensino superior.

No entanto, redução progressiva dos recursos destinados ao PNAES, conforme evidenciado pelo Tribunal de Contas da União (2024), impõe desafios à continuidade e à qualidade desses serviços. Esse cenário evidencia a necessidade de diagnósticos criteriosos sobre os custos das refeições, os métodos de precificação adotados e os instrumentos de planejamento utilizados nas universidades públicas.

É nesse cenário que esta proposta se insere, ao recomendar através do checklist apresentado como os critérios adotados nos Termos de Referência influenciam o preço final das refeições e, por consequência, a efetividade da assistência estudantil por meio da alimentação. A iniciativa busca contribuir para o aprimoramento da gestão pública ao identificar práticas, lacunas e oportunidades de melhoria nos processos de planejamento e precificação dos serviços.



PÚBLICO-ALVO

O público-alvo ao qual esta ferramenta está destinada é composta por gestores públicos e equipes de planejamento das universidades federais, bem como por servidores que atuam na elaboração dos termos de referência para contratação de serviços de fornecimento de refeições, servidores das áreas de compras e licitações, além das áreas de assistência estudantil. Também se destina a órgãos de controle interno e externo, como tribunais de contas e controladorias, que atuam na fiscalização da legalidade e da eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Além disso, o material pode ser relevante para pesquisadores e estudantes da área de administração pública e políticas públicas, com interesse em gestão universitária, compras públicas e assistência estudantil. Por fim, o conteúdo pode ser útil a formuladores de políticas públicas na área de educação, que buscam aprimorar programas como o PNAES e outras iniciativas voltadas à permanência estudantil.

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A contratação pública eficiente é um dos pilares fundamentais para garantir a economicidade, a qualidade dos serviços e a efetividade das políticas públicas, especialmente em áreas sensíveis como a alimentação nos Restaurantes Universitários (RU). No entanto, entraves técnicos e operacionais comprometem a qualidade, o custo-benefício das refeições e a continuidade da prestação de serviços nas universidades federais brasileiras.

A prática administrativa revela fragilidades significativas na elaboração dos Termos de Referência, o que tem gerado problemas nas especificações dos preços praticados no mercado, distorções na composição dos cardápios e dificuldades de fiscalização contratual.

A análise dos Termos de Referência utilizados nos processos licitatórios das universidades federais paranaenses (UTFPR, UFPR e UNILA) demonstra divergências na estruturação dos documentos, ausência de critérios técnicos padronizados para estimativas de preços e limitações na contratação dos serviços.

Dessa forma, é oportuno o desenvolvimento de uma ferramenta que possibilite a análise crítica dos Termos de Referência utilizados nas licitações para a contratação de serviços de alimentação nos RUs, com o objetivo de identificar requisitos técnicos essenciais, critérios de formação de preços, diretrizes nutricionais e estratégias para garantir qualidade e economicidade. A iniciativa contribuiu para a adoção de boas práticas administrativas, promove a eficiência das contratações e assegura a continuidade dos serviços de alimentação nas Instituições.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

A presente proposta tem como finalidade apresentar e recomendar a aplicação de um modelo analítico voltado à avaliação e ao aprimoramento dos Termos de Referência utilizados por universidades federais para a contratação de serviços de fornecimento de refeições nos Restaurantes Universitários (RUs), com foco na garantia da qualidade nutricional, da eficiência na gestão pública e da promoção da permanência estudantil. A partir da análise comparativa entre documentos publicados por instituições federais do Paraná (UTFPR, UFPR e UNILA), buscou-se oferecer à equipe de planejamento um instrumento de apoio à tomada de decisões que auxilie na estruturação de processos de compras mais eficientes.

Diante das fragilidades identificadas como a ausência de padronização na discriminação dos valores dos custos envolvidos no fornecimento das refeições e a desconsideração de dispositivos legais sobre compras da agricultura familiar, torna-se necessário consolidar diretrizes técnico-metodológicas que sirvam de base para o aprimoramento das práticas administrativas adotadas pelas Instituições Federais de Ensino Superior.

Assim, esta proposta estrutura-se como um instrumento estratégico voltado à melhoria das contratações de serviços de alimentação, com vistas a fortalecer a efetividade da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e contribuir para a continuidade dos serviços essenciais para permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

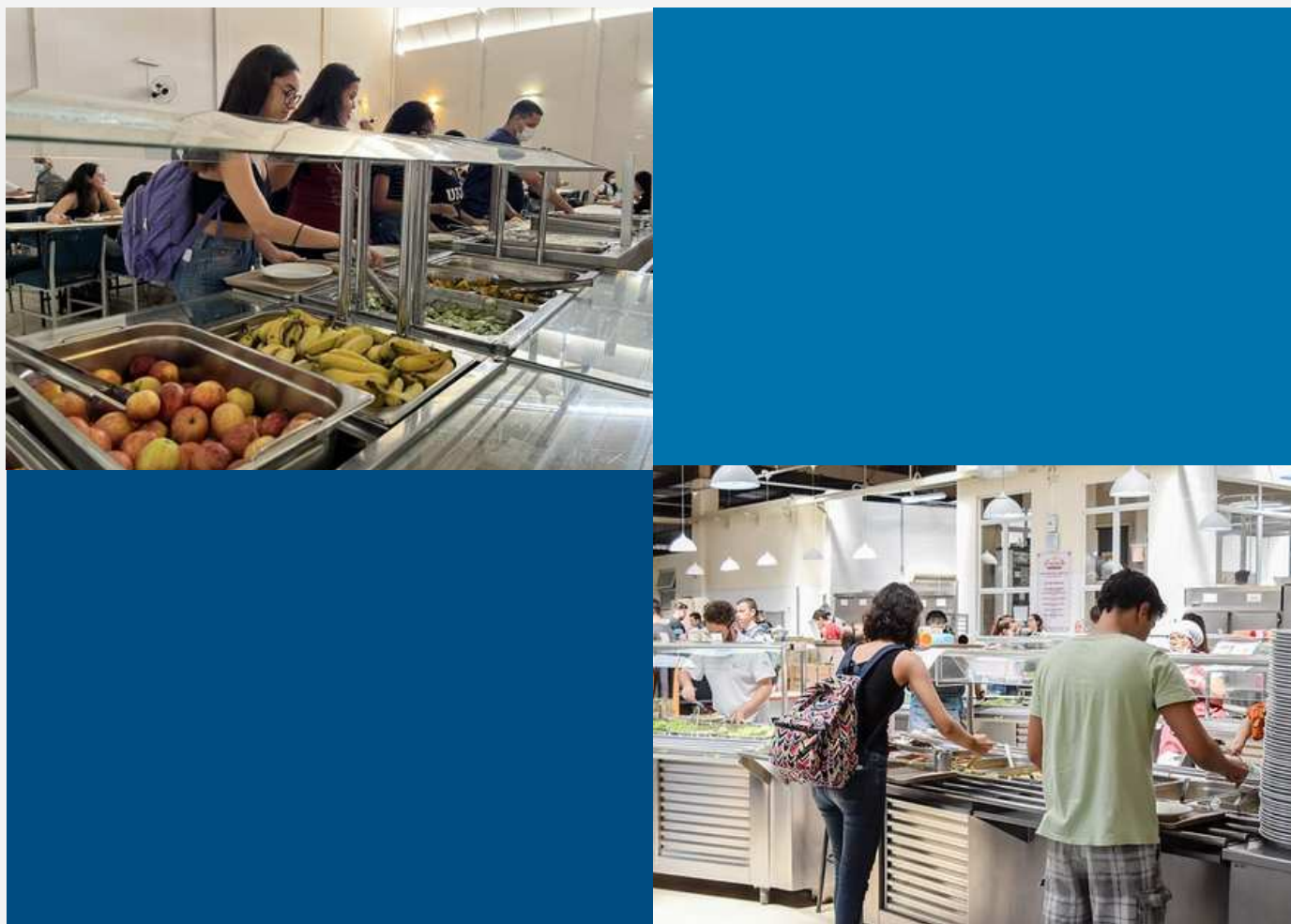
A interpretação dos dados coletados foi fundamentada com base no método de análise de conteúdo, utilizando técnicas investigativas que incluem pesquisa bibliográfica e análise documental.

Assim, com base nas informações disponíveis nos sítios eletrônicos da UTFPR, UNILA e UFPR, foram identificados e extraídos elementos considerados relevantes para o desenvolvimento da pesquisa, os quais subsidiaram a elaboração da proposta do checklist.

A proposta engloba os principais aspectos que o gestor público deve considerar na definição do valor estimado para os serviços de fornecimento de refeições

Segundo Bardin (2016,p.44), "a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas que analisa comunicações, utilizando procedimentos sistemáticos e objetivos para descrever o conteúdo das mensagens."





PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Com base na dissertação, realizou-se uma análise comparativa dos dados, que resultou na elaboração de um checklist com o propósito de auxiliar gestores públicos na contratação de serviços de alimentação, por meio de licitação na modalidade pregão eletrônico, com critério de julgamento pelo menor preço.

Proposta de Checklist para auxiliar nas decisões do gestor público

Descrição:	Observações:
Lei utilizada	Especificar as leis 14.133 e as normas que serão utilizadas.
Do objeto	Descrever o objeto especificando o que se pretende contratar: Contratação de empresa especializada para fornecimento de refeições ou serviços de alimentação.
Locais	Especificar quais os locais em que serão produzidas/servidas as refeições.
Especificação dos itens	Especificar os itens de maneira clara: café da manhã, almoço, jantar ou "almoço e jantar". Pode haver variação de valores entre almoço e jantar. Poderá incluir outros itens como kit marmita.
Unidade de medida	Especificar a unidade de medida: serviço ou refeição ou unidade
Quantidade estimada Anual (1º ano)	Especificar a quantidade estimada de refeições para o período contratado, com base em dados históricos de demanda ou por meio de consulta à comunidade acadêmica, preferencialmente via pesquisa com formulários. Caso haja previsão de aumento ou redução nas quantidades para os anos subsequentes, essa estimativa também deve ser indicada no documento.

Proposta de Checklist para auxiliar nas decisões do gestor público

Descrição:	Observações:
Média diária das quantidades.	Especificar a quantidade estimada de refeições que serão consumidas diariamente.
Previsão de dias e horários de funcionamento RU no ano	As instituições de ensino superior frequentemente utilizam o calendário acadêmico como base para o funcionamento dos Restaurantes Universitários (RU), o que costuma resultar na redução ou suspensão dos serviços durante os períodos de férias acadêmicas. Além disso, é comum que não haja atendimento em feriados, recessos e aos domingos. No entanto, considerando que o RU tem como objetivo principal garantir uma alimentação saudável aos estudantes e constitui um dos pilares da política de permanência estudantil, é possível prever, para os períodos sem aulas, uma redução na quantidade de refeições ofertadas, mantendo, ainda assim, o funcionamento diário. Outro aspecto relevante é considerar a ampliação dos serviços para contemplar também sábados, domingos, recessos e feriados, assegurando maior cobertura e atendimento às necessidades da comunidade acadêmica.
Público	Especificar a abrangência do público usuário do RU como servidores, discentes, terceirizados, visitantes e etc
Vigência da contratação, renovação e reajuste	Especificar qual a vigência da contratação, indicando se a renovação será anual ou plurianual, bem como o prazo máximo do contrato. Além de especificar que os preços serão reajustados pelo IPCA

Proposta de Checklist para auxiliar nas decisões do gestor público

Descrição:	Observações:
Natureza da contratação	Especificar o tipo de serviço comum, continuado e sem dedicação exclusiva de mão de obra.
Forma e Critério de Julgamento	Especificar a forma e o critério de julgamento: o procedimento de licitação deverá ser realizado na modalidade Pregão, na forma Eletrônica, adotando-se o critério de julgamento pelo Menor Preço. Quando houver apenas um item a ser licitado, poderá ser adotado o regime de execução por empreitada por preço unitário. Para licitações com múltiplos itens, poderá ser utilizado o critério de menor preço por grupo único.
Da participação de empresas:	Especificar as categorias de empresas habilitadas a participar do certame, como Microempresas (ME), Empresas de Pequeno Porte (EPP), consórcios, cooperativas, entre outras, conforme permitido pela legislação vigente.
Início do funcionamento	Especificar, de forma clara, a data prevista para o início da vigência contratual e o prazo para o efetivo início da prestação dos serviços, incluindo os requisitos necessários para a implantação do serviço, como adequações estruturais, fornecimento de equipamentos, apresentação de equipe técnica, entre outros elementos indispensáveis para a execução do contrato.

Proposta de Checklist para auxiliar nas decisões do gestor público

Descrição:	Observações:
Abrangência geral do serviço:	Especificar, de forma detalhada, os serviços definidos pela instituição, tais como fornecimento de café da manhã, almoço, jantar, lanchonete e demais serviços previstos no Termo de Referência.
Recomendações nutricionais	Especificar, no mínimo, uma normativa de referência quanto às recomendações nutricionais a serem seguidas, como, por exemplo, o Guia Alimentar para a População Brasileira, entre outras diretrizes reconhecidas por órgãos oficiais, visando assegurar a qualidade e o equilíbrio nutricional das refeições fornecidas.
Local produção das refeições	Especificar se as refeições serão preparadas nas instalações do RU ou em modelo híbrido, com produção externa e transporte pela contratada para distribuição no RU.
Quadro de funcionários	Poderá recomendar que a contratada disponibilize um quadro de pessoal compatível com o objeto do contrato, de forma a evitar desvio de função e sobrecarga de trabalho. Esse quadro deve incluir nutricionistas, chefes de cozinha, encarregados e pessoal administrativo, cozinheiros, açougueiros, auxiliares de cozinha, auxiliares de serviços gerais (limpeza), operadores de caixa, almoxarifes ou cargos equivalentes, em quantidades suficiente desde que assegure a qualidade do serviço contratado.

Proposta de Checklist para auxiliar nas decisões do gestor público

Descrição:	Observações:
Treinamento de funcionários:	Recomendar que a contratada forneça treinamento à equipe antes do início das atividades e no decorrer do contrato, ao menos um a cada ano, visando aperfeiçoamento nas áreas de manipulação de alimentos, segurança alimentar, boas práticas e demais temas que sejam relevantes para o desempenho do objeto do contrato.
Exigências legais de sustentabilidade ambiental	Exigir o cumprimento das normas vigentes relacionadas à sustentabilidade ambiental, à Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outras regulamentações aplicáveis.
Custos e responsabilidade da contratada	Sugere-se que o modelo mais adequado para a prestação do serviço inclua, além da gestão do RU e dos custos inerentes à estrutura utilizada, a responsabilidade pelo fornecimento de equipamentos, utensílios e mobiliário, bem como a sua manutenção. Essa abordagem contribui para minimizar riscos de descontinuidade na prestação do serviço. Além disso, a contratada deve ser responsável pelos custos decorrentes da operação, incluindo a limpeza de caixas de gordura e reservatórios, controle integrado de pragas, coleta e destinação de resíduos, manutenção de equipamentos contra incêndio, manutenção de elevadores monta-carga (quando aplicável), entre outros necessários para a perfeita execução do serviço

Proposta de Checklist para auxiliar nas decisões do gestor público

Descrição:	Observações:
Custos e responsabilidade da contratante	Devido à alta demanda administrativa dos servidores, ao transferir a responsabilidade pelos custos para a contratada, a instituição ficará responsável apenas pela fiscalização da execução do contrato. Essa medida traria maior eficiência na fiscalização e reduziria os custos com novas licitações, como as destinadas à aquisição de equipamentos
Energia elétrica e água;	Sugere-se a instalação de medidores individuais para aferição do consumo mensal de água e energia permitindo que a contratada arque apenas com o consumo efetivo.
Gás	A contratada deverá responsabilizar-se por fazer o contrato de fornecimento de gás e seu pagamento.
Estrutura física	A Instituição disponibilizará o espaço físico, incluindo instalações elétricas, hidráulicas, rede de gás, internet e aparelhos de ar-condicionado.
Comodato e concessão de uso	Caso a Instituição disponibilize algum equipamento ou utensílio já existente, poderá autorizar seu uso pela contratada, que ficará responsável pela manutenção e reposição do bem durante a vigência do contrato. Essa cessão poderá ocorrer por meio de comodato, autorização de uso de bem público, concessão onerosa ou outro instrumento legal cabível.

Proposta de Checklist para auxiliar nas decisões do gestor público

Descrição:	Observações:
Segurança do trabalho, Uniformes e equipamentos de proteção individual	Especificar que a contratada deve fornecer, orientar e fiscalizar o uso dos EPI além das normas de segurança aplicáveis às atividades desenvolvidas.
Planilha de Formação de Preços com os valores dos custos	A Instituição poderá solicitar no momento da proposta, todos os custos envolvidos no fornecimento das refeições, como mão de obra, gêneros alimentícios, custos diretos e indiretos, tributos, entre outros
Composição do cardápio e qualidade dos alimentos	A Instituição deverá especificar a variedade de alimentos que serão oferecidos em cada refeição, sugerindo a quantidade de cada item, incluindo opções destinadas a pessoas veganas e vegetarianas. Deve-se frisar que a empresa contratada é responsável por cumprir a legislação sanitária vigente e as normas de controle de qualidade em todas as etapas do processo produtivo, utilizando técnicas adequadas de pré-preparo e preparo das refeições, assim como informar quais alimentos estão vedados para utilização na preparação.
Aquisição pela Agricultura Familiar	A Instituição deverá frisar que a contratada deverá adquirir produtos de agricultores familiares e de suas organizações, em percentual de 30% (trinta por cento).

A ferramenta proposta visa apoiar a equipe de planejamento na contratação de serviços de fornecimento de refeições, reunindo aspectos relevantes que devem ser considerados durante o processo. Sua estrutura foi construída com base na legislação vigente, na análise comparativa de termos de referência e em boas práticas administrativas, de modo a assegurar legalidade, transparência e eficiência na aplicação dos recursos públicos. Além de contemplar os requisitos formais exigidos, o instrumento apresenta observações complementares que subsidiam a tomada de decisões, contribuindo para a mitigação de riscos na contratação e execução do serviço.

Nessa perspectiva, recomenda-se a utilização do checklist como uma ferramenta prática de apoio à gestão pública, contribuindo para contratações mais seguras, responsáveis e alinhadas ao interesse público. Espera-se que seu uso sirva de base para a elaboração de termos de referência mais consistentes e contribua para a continuidade e a qualidade dos serviços essenciais prestados pela Administração Pública.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A aplicação do checklist proposto representa uma contribuição significativa à gestão pública universitária, ao oferecer uma ferramenta de apoio à tomada de decisões na contratação de serviços de fornecimento de refeições nos Restaurantes Universitários (Rus). Ele permite ao gestor identificar os pontos relevantes para a definição das especificações necessárias à elaboração dos termos de referência, bem como para a determinação dos valores estimados das refeições. A análise dos termos de referência e da legislação vigente evidenciou a necessidade de padronização das práticas administrativas, visando assegurar maior legalidade, eficiência e transparência na gestão dos recursos públicos, além de fortalecer a confiança da sociedade nas ações do poder público.

Assim, o checklist oferece subsídios para contratações mais seguras, responsáveis e alinhadas aos princípios da Administração Pública. Espera-se que os resultados deste estudo sirvam de referência para futuras pesquisas e políticas voltadas ao aprimoramento da gestão dos Restaurantes Universitários, refletindo positivamente na qualidade dos serviços prestados à comunidade acadêmica.



REFERÊNCIAS

BARDIN, L. Análise de conteúdo. 70ed. São Paulo: Almedia Brasil, 2016.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 26 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.914, de 03 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 jul. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA (UNILA). Portal UNILA, 2024. Disponível em: <https://portal.unila.edu.br/>. Acesso em: 7 out. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR). Relatório de Gestão 2023. Disponível em: <http://www.proplan.ufpr.br/portal/relatorio-de-gestao/>. Acesso em: 7 out. 2024.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR). Relatório de Gestão 2023. Disponível em: <https://www.utfpr.edu.br/documentos/reitoria/documentos-institucionais/prestacao-de-contas>. Acesso em: 7 out. 2024.

Discente: Vania Luiza Moreira de Lima,
mestra

Orientador: Hilda Alberton de Carvalho,
doutora

Universidade Tecnológica Federal do
Paraná

05 de agosto de 2025