



PREFEITURA DE  
**BARCARENA**

**PGM**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

## **PARECER JURÍDICO 467/2024/PGM/PMB**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEI Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 015/2024 e 805/2023. SISTEMA TRADICIONAL DE CONTRATAÇÃO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO CONTÍNUA. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO COM RESSALVAS. REGULARIDADE JURÍDICA.

### **1. DO RELATÓRIO**

1.1. Trata-se de processo administrativo nº 483/2023 encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital de Pregão Eletrônico para fins de Contratação Tradicional de Prestação de Serviço Contínuo, que tem por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de agenciamento de passagens aéreas regionais, nacionais, internacionais e passagens rodoviárias intermunicipais e interestaduais, incluindo reserva, marcação e remarcação, seguro viagem, emissão e entrega das mesmas, visando atender as demandas das secretarias municipais do município de Barcarena/PA, no valor estimado de R\$ 2.256.693,36 (dois milhões, duzentos e cinquenta e seis mil, seiscentos e noventa e três reais e trinta e seis centavos).

1.2. Os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à fase de planejamento da contratação:

- Documento de formalização da demanda (fls. 001 a 036)
- Orçamento (fls. 037 a 043)
- Estudo técnico preliminar nº 05/2024 (fls. 045 a 053)
- Mapa de gerenciamento de riscos (fls. 054 a 055)
- Termo de referência nº 026/2024 (fls. 061 a 081)
- Ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio (fl. 84)
- Declaração de compatibilidade orçamentária (fl. 83)
- Minuta de edital com anexos (fls. 085 a 124)
- Minuta de contrato (fls. 109 a 123)

1.3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.



PREFEITURA DE  
**BARCARENA**

**PGM**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

1.4. É o relatório.

## **2. DA FUNDAMENTAÇÃO**

2.1. O presente parecer jurídico tem o escopo de assistir a autoridade da administração, conforme art. 53 da Lei nº 14.133/ 2021.

2.2. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

2.3. Na eventualidade do administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, inciso VII, da Lei nº 9.784/1999, que embora seja voltada a Administração Pública Federal, utiliza-se como parâmetro de analogia.

2.4. Ressalta-se que a análise aqui realizada se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações.

2.5. Tais informações são de responsabilidade do administrador da contratação e parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, Boa Prática Consultiva nº 7, que assim dispõe:

“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.”

2.6. Assim, passamos a análise jurídica do presente processo.

## **DA CELEBRAÇÃO DE NOVAS CONTRATAÇÕES**

2.7. A presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual de 2024 do Município de Barcarena/PA, publicado no Portal da Transparência do município, além de



PREFEITURA DE  
**BARCARENA**

**PGM**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

outros instrumentos de planejamento da Administração. Tal providência encontra-se atendida à fl. 063 do Termo de Referência nº 026/2024, subitem 2.7.

## **DA MODALIDADE DA LICITAÇÃO E SISTEMA TRADICIONAL DE CONTRATAÇÃO**

2.8. Inicialmente, para que seja comprovada a adequação da modalidade escolhida para o processamento da licitação, deverá a Administração declarar expressamente nos autos que o objeto pode ser considerado como um produto ou serviço comum, atendendo aos requisitos do art. 6º, XIII, e art. 29 da Lei nº 14.133/2021.

2.9. Tal exigência foi verificada nos autos conforme Estudo Técnico Preliminar, à fl. 047, subitem 3.4, e conforme Termo de Referência, à fl. 073, subitem 8.1 na qual indica a caracterização do objeto como comum, implicando necessariamente a adoção da modalidade de Pregão em sua forma Eletrônica.

2.10. No presente caso, a aquisição foi compreendida como prestação de serviço contínuo, pelo que não foi caracterizado, justificado ou feito uso, do Sistema de Registro de Preços, sendo a contratação pretendida, do tipo Tradicional.

## **DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

2.11. Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

2.12. Constata-se que os referidos artefatos foram juntados às fls. 001 a 036, 045 a 053, 054 a 055 e 061 a 081, respectivamente, no Processo Administrativo nº 483/2023.

2.13. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

2.14. Da análise dos documentos de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos objeto, modalidade, prazo de vigência, prazo de execução dos serviços, obrigações, observações gerais, pagamento, fiscalização, dotação orçamentária e outros. Especialmente na justificativa da necessidade da contratação (em cada um dos Documentos de



PREFEITURA DE  
**BARCARENA**

**PGM**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Formalização de Demanda encaminhados), consta o nome da área requisitante com a identificação do responsável.

2.15. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 18, §1º ou §2º da Lei nº 14.133/2021. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

Art. 18 (...):

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;



PREFEITURA DE  
**BARCARENA**

**PGM**

## **PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

2.16. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos acima deverá ser devidamente justificada no próprio documento.

2.17. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar às fls. 045 a 053 no Processo Administrativo nº 483/2023 e, que referido documento contém minimamente, em geral, os elementos exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

### **GERENCIAMENTO DE RISCOS**

2.18. Desde logo, cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada na minuta de contrato, sendo considerado como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

2.19. Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021), percebe-se que foi confeccionado com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

### **TERMO DE REFERÊNCIA**

2.20. O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as 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



PREFEITURA DE  
**BARCARENA**

**PGM**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

---

para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021).

2.21. No caso, consta nos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (fls. 061 a 081).

2.22. Além disso, muito embora este parecer não deva ater-se ao conhecimento técnico sobre o assunto, verifica-se que, aparentemente, o Termo de Referência está de acordo com artigo 6º, inc. XXIII e art. 40, § 1º da Lei nº 14.133/2021.

### **NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E VEDAÇÕES ÀS ESPECIFICAÇÕES RESTRITIVAS**

2.23. Ademais, quanto à necessidade da contratação, esta foi justificada tendo sido estimados os quantitativos do objeto a partir de método amparado por documentos juntados aos autos (fl. 062 no Termo de Referência, subitem 2.1, e à fl. 047 a 048, do Estudo Técnico Preliminar, subitem 3.8).

2.24. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

2.25. De todo modo, isto não impede que esta Procuradoria faça ponderações acerca daquilo que entender pertinente, que possa ser melhor evidenciado e/ou esclarecido, como forma de dar a devida transparência ao processo.

2.26. No caso, a justificativa da necessidade da contratação pode ser convenientemente aproveitada, porém, merece ser aperfeiçoada. A Administração no subitem 3.8 do Estudo Técnico Preliminar expõe que a quantidade a ser adquirida foi definida com base na demanda apontada pelas secretarias demandantes e dos documentos que lhe dão suporte, sendo projeto um quantitativo para consumo durante a vigência da contratação e o quantitativo consta expressamente no documento de formalização de demanda.

2.27. Com relação as justificativas trazidas pelas Secretarias interessadas, a Secretaria de Meio Ambiente justificou seu quantitativo argumentando que a quantidade estimada está conforme a demanda prevista ao longo de 12 meses, porém não há demonstrativo de consumo de anos anteriores.

---



PREFEITURA DE  
**BARCARENA**

**PGM**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

---

2.28. As Secretaria de Trabalho e Emprego, de Assistência Social e de Administração e Tesouro não apresentaram justificativa para o quantitativo, ou melhor, não apresentarem detalhamento do consumo de anos anteriores que justifique o valor demandado atualmente, seja para viagens aéreas ou terrestres. A Secretaria Municipal de Saúde, justificou sua demanda para viagens rodoviárias, porém, também não demonstrou o seu uso/consumo de viagens aéreas em períodos anteriores.

2.29. As informações postas nos autos como constam são meras declarações, pelo que se sugere, o esclarecimento das pretensões contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para mensuração do requerido.

### **PARCELAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

2.30. No caso em questão, percebe-se que o presente certame previu a adjudicação do objeto a um único vencedor – não dando margem ao parcelamento da contratação, conforme previsão à fl. 050 no ETP, subitem 6.1 e, com as devidas justificativas. Por essa razão, não há observação adicional a ser feita.

### **CRITÉRIOS E PRÁTICAS DE SUSTENTABILIDADE NAS CONTRATAÇÕES**

2.31. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade, deverão ser tomados os cuidados gerais a seguir:

**Base Legal:** art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133/2021, art. 7º, XI, da Lei nº 12.305/2010.

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no instrumento convocatório como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo do certame;
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

2.32. Assim, as especificações devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.



PREFEITURA DE  
**BARCARENA**

**PGM**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

2.33. Verifica-se que a Administração mencionou à fl. 051, no item 9 do ETP, possíveis impactos ambientais:

“(…) Embora não sejam diretamente atribuíveis ao agenciamento/compra de passagens aéreas, os impactos ambientais das viagens realizadas pelos clientes, como as emissões de gases de efeito estufa e o consumo de recursos naturais durante o transporte, podem ser considerados indiretamente ligados aos serviços de agenciamento.

Para mitigar esses impactos ambientais, os agentes de viagens podem adotar práticas mais sustentáveis em suas operações, como o uso de tecnologias energeticamente eficientes, a minimização do desperdício de papel e materiais de escritório, a promoção de opções de viagem mais sustentáveis para os clientes e o apoio a iniciativas de reciclagem e descarte responsável de resíduos eletrônicos.”

2.34. No TR, fl. 064, subitem 4.2, indica a não aplicação de critérios de sustentabilidade, para tanto, sem observação adicional a ser feita.

## **DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANILHAS**

2.35. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de bens ou serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021).

2.36. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos às fls. 037 a 043 no Processo Administrativo nº 483/2023.

2.37. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

2.38. Ressalta-se, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a Lei nº 14.133/2021. Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

2.39. Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive



PREFEITURA DE  
**BARCARENA**

**PGM**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

---

cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

2.40. No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação à fl. 061 do TR, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços realizada mediante consulta ao Banco de Preços.

### **DESIGNAÇÃO FORMAL DO PREGOEIRO E DA EQUIPE DE APOIO**

2.41. Houve a juntada à fl. 084, do documento de solicitação de elaboração do edital, que comprova a designação do agente de contratação / pregoeiro / comissão de contratação / equipe de apoio (art. 8º e parágrafos da Lei nº 14.133/2021), estando o feito regularmente instruído quanto a este critério.

### **DAS MINUTAS PADRONIZADAS – EDITAL E CONTRATO**

2.42. A padronização de modelos de editais e contratos, bem como outros artefatos da contratação é medida de eficiência e celeridade, que conta com o incentivo da Lei nº 14.133/2021.

2.43. A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (check lists), das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres. Nesse aspecto, não verificou-se no processo a utilização de check list, porém, isto por si só não invalida o procedimento, é apenas uma orientação que deve ser adotada nos próximos processos.

2.44. Convém ainda que os Órgãos Consultivos se articulem com os assessorados, de modo a que edições de texto por estes produzidas em concreto a partir das minutas-padrão sejam destacadas, visando a agilizar o exame jurídico posterior pela instância consultiva e controle interno e externo.

2.45. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de edital são aqueles previstos no art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

2.46. A minuta de contrato está presente no Anexo II e encontra-se formalmente em ordem, nos termos do artigo 92 da Lei nº 14.133/2021.

### **DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA**

---



PREFEITURA DE  
**BARCARENA**

**PGM**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

2.47. No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021, consta às fls. 077 a 079 do Termo de Referência a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

### **DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO**

2.48. Conforme art. 54, caput e §1º, c/c art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, bem como em jornal de grande circulação, ou ainda, caso haja recurso oriundo da União, no Diário Oficial da União.

2.49. Deve ser observado o prazo mínimo de 10 (dez) dias úteis, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, para a apresentação das propostas e lances, quando adotado o critério de julgamento menor preço (art. 55 da Lei nº 14.133/2021).

2.50. Destaca-se também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, § 3º, da Lei nº 14.133/2021.

### **3. DA CONCLUSÃO**

3.1. Dessa forma, em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS**, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens 2.26 a 2.28 deste Parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

Barcarena/PA, 03 de julho de 2024.

**MARIA JÚLIA DE SOUZA BARROS**

Advogada OAB/PA nº 28.888

Matrícula nº 12253-0/2

**DANIEL FELIPE ALCANTARA DE ALBUQUERQUE**

Procurador Geral do Município de Barcarena/PA

Decreto nº 0432/2024 - GPMB