

**PARECER JURÍDICO Nº 332/2025/PGM-NDL/PMB**

**Processo administrativo nº 8900/2025**

**Órgão(s) interessado(s):** Secretaria Municipal de Educação

**Objeto(s):** Credenciamento para a contratação de pessoas físicas para prestação de serviços de transporte fluvial no município de Barcarena/PA, compreendendo a locação de embarcações com condutor habilitado para o transporte regular e seguro de alunos, professores, servidores da Semed, merenda escolar e materiais diversos, destinados às unidades de ensino localizadas em comunidades ribeirinhas, ilhas e demais áreas de acesso exclusivo por via aquática, com o objetivo de garantir o direito à educação nos termos da legislação vigente.

**Ementa:** Análise de minuta de edital. Credenciamento. Prestação de serviço de transporte fluvial. Lei nº 14.133/2021. Decreto Municipal nº 015/2024. Secretaria Municipal de Educação. Regularidade na instrução com observações. Regularidade da minuta.

**I – DO RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo administrativo nº 8900/2025 encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta do Edital de Credenciamento para contratação de pessoas físicas para prestação de serviços de transporte fluvial no município de Barcarena/PA, compreendendo a locação de embarcações com condutor habilitado para o transporte regular e seguro de alunos, professores, servidores da Semed, merenda escolar e materiais diversos, destinados às unidades de ensino localizadas em comunidades ribeirinhas, ilhas e demais áreas de acesso exclusivo por via aquática, com o objetivo de garantir o direito à educação nos termos da legislação vigente.

2. Os autos se encontram instruídos com os seguintes documentos pertinentes à fase de planejamento da contratação;

- a) Ofício nº 434/2025 – GAB/SEMED;
- b) Documento de Formalização de Demanda nº 013/2025;
- c) Estudo Técnico Preliminar nº 08/2025;
- d) Mapa de risco;
- e) Termo de Referência nº 007/2025;
- f) Composição de preços;
- g) Justificativa para o Credenciamento;
- h) Autorização da autoridade competente;
- i) Declaração de compatibilidade orçamentária;

- j) Requisitos de habilitação;
- k) Razão da escolha;
- l) Ofício nº 712/2025 – DLC/PMB;
- m) Minuta de edital com anexos; e,
- n) Outros.

3. É o relatório.

## II – DA FUNDAMENTAÇÃO

4. O presente parecer jurídico tem o escopo de assistir a autoridade da administração, notadamente, a Secretária Municipal de Educação, conforme art. 53 da Lei nº 14.133/ 2021.

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

6. 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.

7. 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.

8. 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.”

### II.1. - DO ATENDIMENTO À EVENTUAIS RECOMENDAÇÕES JURIDICAS

9. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos pareceres jurídicos.

10. Após emitido o parecer, os responsáveis pela instrução processual deverão acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações emanadas pelo órgão de assessoramento jurídico. E, não havendo acolhimento, as justificativas para tanto deverão ser expostas em documento específico.

11. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio de pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já exposto, a análise empreendida por procuradores e assessores jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo de recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

12. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União –TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário.

13. Fica claro então, diante da interpretação do acórdão supra, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

## II.2 – DO PROCEDIMENTO AUXILIAR – CREDENCIAMENTO

14. Como regra geral, a Constituição Federal impõe ao poder público o dever de observar o princípio instrumental da licitação, cuja finalidade em síntese é, propiciar a contratação mais vantajosa à Administração Pública, conforme dispõe o art. 37, inc. XXI da CF/88:

Art. 37, 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. (Grifei)

15. Dito isso, infere-se do dispositivo colacionado ao sul, que embora haja imposição de se seguir um processo licitatório, haverá também casos em que o processo poderá ser dispensado ou inexigível.

16. No presente caso, a minuta do edital trazido a lume, refere-se a um Credenciamento, cujo interessado é a Secretaria Municipal de Educação, objetivando a contratação de prestadores de serviços pessoa física para transporte fluvial.

17. O processo de seleção aqui compreendido (Credenciamento) tem como base e fundamento legal a Lei Federal nº 14.133/2021, no art. 78, inc. I e art. 79, inc. I, assim como, no art. 89 do Decreto Municipal nº 015/2024, justificando a dispensa do processo licitatório.

18. Além disso, é entendimento da Corte de Contas, que o Credenciamento é um instrumento firmado no âmbito das estratégias de compras públicas sustentáveis, que assegura o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade e da eficiência, ao passo que possibilita a veiculação de diretrizes governamentais importantes, relacionadas a dentre outras coisas, ao apoio à inclusão social.

19. Desta forma, a modalidade (procedimento) escolhida, está em harmonia com os preceitos legais.

## **II.3 – DA INSTRUÇÃO DO PROCEDIMENTO**

### **II.3.1 – Da celebração de novas contratações**

20. A presente contratação, conforme item 10 do Estudo Técnico Preliminar (pág. 40) está contemplada no Plano de Contratações Anual de 2025 do Município de Barcarena e possui orçamento direcionado para a contratação, cumprindo as exigências do inc. II do § 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

### **II.3.2 – Do planejamento da contratação**

21. 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 de risco;
- d) termo de referência ou projeto básico.

22. Dos autos, constata-se que os referidos artefatos foram anexados.

23. O Documento de formalização de demanda apresenta inicialmente a necessidade da Administração com os requisitos e exigências necessários à satisfação da sua pretensão, sem observações adicionais.

24. 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;

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.

25. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos acima deverá ser devidamente justificada no próprio documento. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar com os tópicos correspondentes ao exposto acima, contendo minimamente, em geral, os elementos exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

26. Quanto ao gerenciamento de riscos, 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.

27. Quanto ao mapa de riscos (art. 18, X, da Lei nº 14.133/2021) consta dos autos o respectivo documento, confeccionado com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência. Trata-se de medida que pode mitigar eventuais prejuízos, assim como, nortear a atuação da Administração Pública na tomada de decisões.

28. 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 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).

29. No caso, consta nos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (págs. 275 a 307). 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.

30. Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência (art. 6º, XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, I, da Lei nº 14.133/2021).

### **II.3.3 – Da necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas**

31. Ademais, quanto a necessidade da contratação, esta foi justificada, tendo sido estimados os quantitativos do objeto a partir de método amparado por documentos juntados aos autos por meio de planilha orçamentária e demais peças técnicas.

32. 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.

33. Compulsando a minuta do edital de Credenciamento em apreço, constatamos que contempla de maneira assertiva os princípios da Constituição Federal tanto no que se refere ao arcabouço jurídico que a sustenta, quanto na economicidade de recursos, respeitando as regras definidas em lei e portarias que regulamentam o caso concreto.

34. A minuta revela ainda que o edital traz condições de igualdade aos interessados em contratar com a Secretaria Municipal de Educação, demonstrando respeito aos princípios da igualdade de oportunidades e da legalidade.

### **II.3.4 – Do orçamento da contratação e da obrigatoriedade de elaboração de planilhas**

35. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação obras, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 18, IV, da Lei nº 14.133/2021).

36. 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.

37. 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.

38. No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação a partir de juntada planilha de composição de preços e demais peças técnicas.

### **II.3.5 – Designação formal do agente de contratação e da equipe de apoio**

39. Não houve a juntada de solicitação de elaboração do edital indicando e designando o agente de contratação e equipe de apoio (art. 8º e parágrafos da Lei nº 14.133/2021) antes da elaboração do edital, logo, sugere-se o ajuste do processo nesse aspecto.

### **II.3.6 – Da publicação do edital e da lei de acesso à informação**

40. Conforme art. 79, parágrafo único, inc. I da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de Credenciamento em sítio eletrônico oficial, mas sugere-se que o edital e seus anexos sejam também publicados no Diário Oficial do Município, para dar mais publicidade e transparência, afim de atingir um maior número de interessados.

### **II.3.7 – Das minutas padronizadas**

41. 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.

42. 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. Embora não seja uma obrigatoriedade legal, é recomendação dada a fim de garantir a conformidade e padronização dos

procedimentos, sobretudo nas fases de planejamento e contratação, em atenção aos princípios da legalidade, eficiência, planejamento e controle.

43. 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.

44. Com relação a ela, não foram observadas exigências irregulares quanto aos requisitos de habilitação jurídica, fiscal, trabalhista, social e/ou técnica.

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

### II.3.8 – Da disponibilidade orçamentária

46. No presente caso, em atenção ao art. 6º, XXIII, "j", c/c art. 18, caput, da Lei nº 14.133/2021, a declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação consta no DFD.

### III – CONCLUSÃO

47. Dessa forma, em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela regularidade com observações à instrução, do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

48. É o parecer, s.m.j.

Barcarena/PA, datado conforme assinatura digital.

#### MARIA JÚLIA DE SOUZA BARROS

Advogada OAB/PA nº 28.888

Assessora - Matrícula nº 12253-0/2

#### DANIEL FELIPE ALCANTARA DE ALBUQUERQUE

OAB/PA 27.643-A | OAB/CE 33.921

Procurador Geral do Município de Barcarena/PA

**Decreto Municipal nº 0004/2025 – GPMB**