



PARECER N.º 44/2026 - ASSESSORIA JURÍDICA/FASPM

INTERESSADO: Sr. LOURIVAL CARDOSO RODRIGUES FILHO – CAP RR – CHEFE DA CCC/FASPM

ASSUNTO: Análise jurídica da fase preparatória do processo de credenciamento de empresas especializadas na prestação de serviços comuns de engenharia, manutenção predial e climatização, sob demanda, destinados ao FASPM

REFERÊNCIA: Processo Administrativo Eletrônico – PAE nº 2026/2645352. Credenciamento Manutenção/FASPM nº 04/2026.

EMENTA: LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. LEI ESTADUAL Nº 8.972/2020. DECRETO ESTADUAL Nº 2.734/2022. DECRETO ESTADUAL Nº 4.146/2024. DECRETO ESTADUAL Nº 4.193/2024. DECRETO ESTADUAL Nº 4.025/2024. CREDENCIAMENTO. SERVIÇOS COMUNS DE ENGENHARIA. MANUTENÇÃO PREDIAL PREVENTIVA E CORRETIVA. CLIMATIZAÇÃO. EXECUÇÃO SOB DEMANDA. TABELAS SEDOP/SINAPI. CONTRATAÇÃO PARA ATENDIMENTO DAS UNIDADES DO FASPM NA REGIÃO METROPOLITANA E INTERIOR DO ESTADO. POSSIBILIDADE JURÍDICA. NECESSIDADE DE SANEAMENTO DA FASE PREPARATÓRIA. APROVAÇÃO JURÍDICA CONDICIONADA À CORREÇÃO DOS APONTAMENTOS.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo eletrônico encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise prévia de legalidade da fase preparatória referente ao Processo Administrativo Eletrônico – PAE nº 2026/2645352, cujo objeto consiste no Credenciamento Manutenção/FASPM nº 04/2026, voltado à contratação de empresas especializadas na prestação de serviços comuns de engenharia, compreendendo manutenção, reparos e reformas em instalações prediais, serviços de elétrica, hidráulica, serralheria, telefonia, lógica, pintura, cobertura, instalação/desinstalação e manutenção preventiva e corretiva de sistemas de climatização, sob demanda, com fornecimento integral de mão de obra, materiais, peças, insumos e equipamentos necessários.



O processo foi instaurado a partir de Documento de Formalização da Demanda subscrito pela Chefia do Almoxarifado/FASPM, por meio do qual se solicita providências para contratação de empresa especializada para execução de serviços de manutenção, reparos e reformas em instalações prediais, abrangendo serviços de ar-condicionado, elétricos, hidráulicos, serralheria, telefonia, lógica, pintura e cobertura, sob demanda.

A demanda foi justificada pela necessidade contínua de manutenção das estruturas físicas das unidades vinculadas ao FASPM, incluindo sedes administrativas, casa de apoio, apartamentos funcionais e representações, com vistas à segurança estrutural e funcional das edificações, à garantia de condições adequadas de trabalho para militares e civis, à prevenção da deterioração patrimonial, à redução de custos com intervenções emergenciais e à manutenção da continuidade dos serviços administrativos e assistenciais prestados pelo Fundo.

Constam dos autos, entre outros documentos, Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Riscos, Termo de Referência, dotação orçamentária, minuta de Edital de Credenciamento, anexos e minuta de Termo de Credenciamento.

Verifica-se que a dotação solicitada foi estruturada em dois blocos principais: R\$ 1.200.000,00 para serviços de manutenção, reparos e reformas em instalações prediais, compreendendo serviços elétricos, hidráulicos, serralheria, telefonia, lógica, pintura e cobertura; e R\$ 750.000,00 para instalação/desinstalação, manutenção preventiva e corretiva em sistemas de climatização e refrigeração de ar, totalizando o orçamento global estimado de R\$ 1.950.000,00.

Feito o relatório, passo a opinar.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO:

A Lei Estadual nº 8.972, de 13 de janeiro de 2020, que regula o processo administrativo no âmbito do Estado do Pará, disciplina a atuação consultiva e a emissão de manifestações jurídicas no processo administrativo estadual, inclusive quanto à natureza obrigatória ou facultativa e vinculante ou não vinculante dos pareceres, conforme o caso.

A esta Assessoria Jurídica cumpre prestar assessoramento sob o prisma estritamente jurídico, sem adentrar em questões técnicas, operacionais, econômicas,



contábeis, financeiras, orçamentárias ou de mérito administrativo, cuja análise compete aos setores técnicos e à autoridade administrativa competente.

A análise jurídica ora realizada decorre do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, aplicável à fase preparatória, sem prejuízo da observância do art. 72 da mesma Lei quando da formalização de eventual contratação direta decorrente do credenciamento.

A presente manifestação também se orienta pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, especialmente pelos arts. 20 a 30, que exigem motivação concreta, consideração das consequências práticas da decisão administrativa, proporcionalidade, segurança jurídica, transição decisória, saneamento de falhas e responsabilização adequada de agentes públicos.

Assim, esta análise limita-se à regularidade jurídico-formal do procedimento, sem substituir a avaliação técnica da área demandante, da Comissão de Contratação, do setor financeiro-orçamentário, do controle interno ou da autoridade competente.

II.1- DAS AÇÕES DO FASPM E AUTONOMIA FINANCEIRA

Dispõe o Regimento Interno do FASPM, aprovado pela Portaria nº 053/2013-GAB CMDO, em seu art. 1º que o Fundo possui autonomia financeira e contábil, que embora vinculado à PMPA, empenha a totalidade dos próprios recursos, os quais são provenientes das contribuições dos associados na promoção do desenvolvimento do setor de Assistência Social, implantando programas que atendam a esta finalidade, tais como assistência à educação, ao lazer, religiosa, à habitação, jurídica e pecúlio, sempre com vistas a tender aos associados e dependentes do FASPM. Vejamos:

Art. 1º O Fundo de Assistência Social da Polícia Militar – FASPM, previsto na Lei nº. 4.491, de 28 de novembro de 1973, com as alterações introduzidas pela Lei nº 6.346/2000 e Lei Complementar nº 053/2006, regulamentado pelo Decreto nº 108 de 20 de junho de 2011, como entidade de natureza contábil e financeira autônoma, vinculado à Polícia Militar do Estado do Pará, tem por finalidade institucional promover o desenvolvimento do setor de Assistência Social, através de Programas que atendam a essa finalidade, destinado aos associados do FASPM contribuintes da ativa, inativos e seus dependentes.
(...)

Art. 4º O FASPM será constituído de recursos provenientes: I – Contribuição individual mensal extra-orçamentária de 2% (dois por cento) sobre o soldo dos militares estaduais, na forma prevista na Lei Nº 6.346/2000;

As ações assistenciais estão previstas nos artigos 2º e 3º, do Regimento Interno, pelas quais o FASPM disponibiliza diversos serviços promovendo o desenvolvimento



do setor de Assistência Social destinado aos contribuintes da ativa, inativos e seus dependentes.

No caso concreto, a contratação pretendida não se dirige diretamente à prestação finalística de benefício assistencial individual, mas à conservação, funcionalidade, salubridade e segurança das instalações utilizadas pelo FASPM no desempenho de suas atividades administrativas e assistenciais. Trata-se, portanto, de medida instrumental voltada à preservação da estrutura física necessária ao funcionamento regular do Fundo, à continuidade administrativa, ao atendimento dos beneficiários e à proteção do patrimônio público, cuja contratação será custeada através de recursos vinculado a fonte 1759000051/2759000051.

Dessa forma, sob o prisma jurídico-institucional, a demanda apresenta pertinência com o funcionamento administrativo do FASPM, desde que observadas as normas de licitações e contratos, a adequada classificação orçamentária, os limites de utilização dos recursos vinculados e a compatibilidade da despesa com as finalidades institucionais e administrativas do Fundo.

II.2 - DA LEGALIDADE DO PROCESSO DE CREDENCIAMENTO

Conforme disposição do art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal de 1988, é imposto aos órgãos pertencentes à Administração Pública a celebração de contratos de obras, serviços, compras e alienações, por meio de processo de licitatório, considerando os princípios, formas e modalidades de licitação, dispostos na Lei Federal nº 14.133/2021. Vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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.

A Carta Constituinte, no supra dito artigo, impõe que a Administração Pública, ao celebrar contratos de obras, serviços, compras e alienações, o faça mediante processo de licitação pública. Todavia, o mesmo dispositivo constitucional asseverou



a possibilidade de o legislador infraconstitucional estabelecer exceções à regra da realização de licitação em alguns casos.

A Lei nº 14.133/2021, vem prescrevendo a possibilidade de contratação na modalidade de credenciamento quando há necessidade de contratar múltiplos prestadores de serviço de forma simultânea, mediante condições previamente estabelecidas pela Administração, sem a exclusividade de atendimento por parte de apenas um fornecedor.

Nos termos do art. 79 da Lei 14.133/2021, o credenciamento pode ser adotado quando os serviços são prestados de forma descentralizada ou em regime de demanda variável e quando há interesse da Administração em ampliar a rede de prestadores, assegurando maior capilaridade, agilidade e eficiência no atendimento onde todos os interessados que atendam aos requisitos técnicos e legais mínimos definidos no edital ou no termo de referência poderão ser credenciados, sem disputa competitiva direta.

Pela contratação pretendida pela gestão administrativa “**credenciamento de empresas especializadas para prestação de serviços comuns de engenharia, manutenção predial e climatização, sob demanda, com remuneração baseada em tabelas oficiais de referência**”, podemos notar que se enquadra CREDENCIAMENTO, possibilidade prevista no art. 79, da Lei 14.133/21:

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação:

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

No âmbito do Estado do Pará, o Decreto Estadual nº 4.146, de 26 de agosto de 2024, regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133/2021 e estabelece disciplina específica para o credenciamento na Administração Pública estadual. O referido Decreto define o credenciamento como processo administrativo de chamamento público formalizado por edital, estruturado em fases próprias, estabelecendo que ele poderá ser utilizado quando a contratação for paralela e não excludente, não houver seleção a critério de terceiros e, tratar-se de atuação em mercados fluidos.



No caso concreto, a contratação pretendida revela características que podem se enquadrar na hipótese de contratação paralela e não excludente prevista no art. 79, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, à luz do art. 37, XXI, da Constituição Federal, do art. 79 da Lei nº 14.133/2021 e das disposições regulamentares do Decreto Estadual nº 4.146/2024, conclui-se que o credenciamento constitui instrumento juridicamente legítimo.

II.3 - DA CONFORMIDADE COM O DECRETO ESTADUAL Nº 4.146, DE 26 DE AGOSTO DE 2024

O Decreto Estadual nº 4.146, de 26 de agosto de 2024, regulamenta o art. 79 da Lei Federal nº 14.133/2021, dispondo sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para contratação de bens e serviços no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado do Pará.

Nos termos do referido Decreto, o credenciamento constitui processo administrativo de chamamento público, formalizado por edital, por meio do qual a Administração convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, sejam credenciados perante o órgão ou entidade, podendo ser convocados para a execução do objeto quando houver demanda administrativa.

O Decreto Estadual nº 4.146/2024 admite a adoção do credenciamento, entre outras hipóteses, na forma paralela e não excludente, quando for viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas. Nessa hipótese, não há seleção de um único vencedor, mas sim a possibilidade de credenciamento de todos os interessados que preencham as condições objetivas fixadas no edital e aceitem os parâmetros previamente estabelecidos pela Administração.

Importante registrar, contudo, que o **parágrafo único do art. 1º do Decreto Estadual nº 4.146/2024 exclui expressamente de sua incidência as contratações de obras e serviços especiais de engenharia**. Assim, o enquadramento do presente processo no regime de credenciamento somente se mostra juridicamente admissível se o objeto estiver efetivamente limitado a serviços comuns de engenharia, de natureza padronizável, relacionados à manutenção, conservação, adequação ordinária e reparos de instalações, com preservação das características originais dos bens.



No caso concreto, os documentos utilizam reiteradamente as expressões “manutenção, reparo e reforma predial”. O uso da expressão “reforma” pode gerar dúvida jurídica, pois reformas estruturais, ampliações, modificações substanciais, intervenções que alterem características originais do imóvel ou serviços de maior complexidade podem se enquadrar como obra ou serviço especial de engenharia, o que comprometeria a adequação do credenciamento nos moldes do Decreto Estadual nº 4.146/2024.

Assim, recomenda-se que o ETP, o TR, o Edital, a minuta de Termo de Credenciamento e demais anexos sejam ajustados para **deixar expresso que o objeto se limita a serviços comuns de engenharia de manutenção predial preventiva e corretiva, pequenos reparos, adequações ordinárias, conservação e intervenções padronizáveis, vedada a execução de obras, reformas estruturais, ampliações, alterações substanciais ou serviços especiais de engenharia sem prévia instrução específica e procedimento próprio.**

Outro ponto que merece destaque é sobre a regra de convocação. O TR indica que os serviços serão prestados conforme necessidade do FASPM, mediante demanda concreta, inspeção técnica, aprovação da fiscalização e emissão de Ordem de Serviço. A minuta de Termo de Credenciamento indica que o credenciamento serve para formação de cadastro de prestadores habilitados, sem exclusividade e sem obrigação de contratação ou consumo mínimo pela Administração. Encontramos referência geral à adoção de critério objetivo, especialmente sorteio, para distribuição das demandas entre os credenciados. No entanto, não localizei, nos documentos do processo, disciplina suficientemente completa sobre **rodízio, ordem de chamada após o sorteio, recusa justificada, recusa injustificada, reposicionamento na lista, convocação subsequente, ingresso de novos credenciados, atendimento emergencial e distribuição por localidade/região ou especialidade técnica**. Assim, recomenda-se, portanto, que o edital e o termo de referência sejam complementados para disciplinar esses pontos, a fim de preservar a impessoalidade, a isonomia, a transparência e a rastreabilidade das futuras contratações decorrentes do credenciamento.

Diante disso, conclui-se que o processo está parcialmente aderente ao Decreto Estadual nº 4.146/2024, mas necessita de saneamento para assegurar a correta caracterização do objeto, a natureza não competitiva do credenciamento, a



padronização das condições de adesão, a definição objetiva da distribuição da demanda e a compatibilização das minutas.

II.4 - DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL NECESSÁRIA

A contratação por credenciamento, embora dispensada de competição direta entre os interessados, exige a instrução processual completa, nos termos da Lei nº 14.133/2021, especialmente para assegurar a legalidade, a transparência e a eficiência do processo.

Conforme o art. 18 da referida lei, todo processo de contratação pública deve ser formalizado, instruído com documentos que comprovem a necessidade da contratação, a adequação da solução proposta, e a justificativa da escolha da modalidade, no caso específico do credenciamento, ora pretendido.

Nessa vereda, para os Órgãos da Administração pública do Estado do Pará, temos o Decreto nº 2.940, de 10 de março de 2023, que vem tratando da fase preparatória das licitações e contratações diretas processadas com base na Lei nº 14.133/2021:

Art. 11. A fase preparatória do processo licitatório deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos os documentos e procedimentos necessários de que dispõe o art. 18 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, observada a modalidade de licitação adotada, nos termos do art. 4º deste Decreto.

Parágrafo único. Os preceitos do desenvolvimento sustentável serão observados na fase preparatória da licitação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo.

Temos ainda o Decreto nº 4.146/2024 que regulamenta especificamente o credenciamento definindo-o como processo administrativo de chamamento público, formalizado por edital e estruturado em fases próprias, reforçando a necessidade de instrução do processo com enquadramento das hipóteses e expressa motivação para início da fase preparatória do processo.

No presente processo, foram juntados documentos essenciais da fase preparatória. Assim, observadas as exigências necessárias para instrução do processo licitatório, as quais devem ser verificadas pelo órgão de apoio jurídico para fins de examinar a regularidade jurídico-formal do processo, passamos a sua análise.



II. 5 – DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

A justificativa apresentada nos autos indica que o FASPM necessita de solução contínua para manutenção das estruturas físicas de suas unidades administrativas e representações, incluindo sedes administrativas, casa de apoio, apartamentos funcionais e demais imóveis vinculados à atuação do Fundo.

A demanda busca garantir segurança estrutural e funcional, condições adequadas de trabalho, preservação patrimonial, continuidade dos serviços administrativos e assistenciais, prevenção de deterioração das instalações, redução de custos com intervenções emergenciais e melhoria da salubridade e conforto térmico dos ambientes.

No que se refere à climatização, os documentos destacam a necessidade de instalação, desinstalação, manutenção preventiva e corretiva de sistemas de ar-condicionado, com fornecimento de peças, componentes e insumos, visando garantir operacionalidade, eficiência energética e qualidade do ar nas unidades do FASPM, inclusive mediante observância do PMOC quando aplicável.

Tais fundamentos são juridicamente compatíveis com a busca de solução administrativa para manutenção predial e climatização, desde que a modelagem seja adequadamente delimitada, o objeto não extrapole o conceito de serviço comum de engenharia, a estimativa orçamentária seja suficientemente motivada, a execução ocorra mediante ordem de serviço específica e os pagamentos sejam precedidos de medição, atesto e regular liquidação.

Isto posto, a justificativa apresentada está juridicamente compatíveis com a busca de solução administrativa para manutenção predial e climatização, enquadrando-se ao procedimento de credenciamento para contratações simultâneas em condições padronizadas, sem seleção de um único vencedor, mas sim a possibilidade de credenciamento de todos os interessados que preencham as condições objetivas fixadas no edital.

II.6 - DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A despesa do referido credenciamento, conforme informação da Seção Administrativo-Financeira do FASPM, possui disponibilidade orçamentária no valor anual estimado de R\$ 1.950.000,00, conforme programação OGE 2026/FASPM, nos seguintes termos:



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL
POLÍCIA MILITAR DO PARÁ
FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL



Programa	1297 – Manutenção da Gestão.
Projeto/Atividade	8338 – Operacionalização das Ações Administrativas.
Elemento de Despesas	3339030 – Material de Consumo 3339039 - Outros Serviços de Terceira Pessoa-Jurídica 449039 - Serviço de Pessoa Jurídica (Investimento) 449051 - Obras 449052 - Bens Móveis
Plano Interno	1050008338C
Fonte	01759000051/ 02759000051

Todavia, observa-se que a informação orçamentária utiliza a expressão **“aditamento contratual”**, embora o processo trate de novo credenciamento. Recomenda-se, portanto, a **retificação** formal do documento para **substituir a expressão por “credenciamento”, “contratação pretendida” ou expressão equivalente.**

II.7 - DA ANÁLISE DO PROCESSO

II.7.1 - DOCUMENTO QUE FORMALIZA A DEMANDA (ART. 72, I, DA LEI Nº 14.133/21)

Para que haja a contratação pretendida, esta deve ser iniciada por provocação do setor competente do órgão ou entidade, mediante a confecção de documento que formaliza a demanda (DFD), com a indicação da necessidade administrativa, do objeto pretendido, da justificativa do atendimento ao interesse público e da vinculação ao planejamento da Administração, quando cabível.

No presente caso, o DFD informa a necessidade de contratação de empresa especializada para execução de serviços de manutenção, reparos e reformas em instalações prediais, compreendendo serviços de ar-condicionado, elétrica, hidráulica, serralheria, telefonia, lógica, pintura e cobertura, sob demanda.

O documento também informa que a contratação pretendida está prevista no Plano de Contratações Anual do exercício, nos itens 1.2 e 2.22, e prevê vigência inicial de 12 meses, com possibilidade de prorrogação nos termos do art. 107 da Lei nº 14.133/2021.



Recomenda-se, ainda, que o DFD seja ajustado para delimitar o objeto como prestação de serviços comuns de engenharia, manutenção predial preventiva e corretiva e climatização, sob demanda, **afastando expressamente obras, reformas estruturais e serviços especiais de engenharia.**

Assim, o DFD atende em linhas gerais à finalidade de formalizar a demanda, mas não deve ser considerado plenamente apto sem saneamento do valor global estimado e da delimitação do objeto.

II.7.2 - ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ART. 18, §1º, DA LEI Nº 14.133/21)

Considerando que a demanda administrativa é necessário que a contratação seja antecedida de um Estudo Técnico Preliminar, que, dentre outras avaliações, permitirá que seja realizado um levantamento de mercado para prospecção das alternativas possíveis e de seus custos e consequências, de modo a conduzir a um negócio jurídico que melhor atenda à necessidade administrativa em termos de eficiência e economicidade.

O ETP cumpre com um dos requisitos necessários a subsidiar a eventual contratação, nos termos exigido pelo art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

No presente caso, o ETP descreve a necessidade de contratação de empresa especializada para execução de serviços de manutenção predial preventiva e corretiva, reparos, reformas em instalações prediais e manutenção de sistemas de climatização, sob demanda, com fornecimento integral de mão de obra, materiais e equipamentos.

O documento apresenta justificativa relacionada à preservação do patrimônio, segurança das edificações, conforto térmico, salubridade, eficiência operacional, adequação às normas vigentes e continuidade dos serviços administrativos e assistenciais.

Também registra que a contratação consta do Plano de Contratações Anual 2026, nos itens 1.2 e 2.22, e que a solução adotada consiste em credenciamento de empresas especializadas, com remuneração baseada em tabelas de referência SEDOP/SINAPI.



Todavia, o ETP necessita de saneamento em pontos relevantes. Inicialmente, deve haver melhor delimitação do objeto como serviço comum de engenharia, evitando interpretação de que o credenciamento abrangerá obras, reformas estruturais ou serviços especiais de engenharia. A expressão “reforma” deve ser qualificada ou substituída por “reparos”, “adequações ordinárias”, “manutenção corretiva” ou “intervenções de conservação”, quando esse for o sentido pretendido pela área técnica.

Assim, o ETP cumpre parcialmente sua finalidade, mas deve ser saneado para delimitar o objeto como serviço comum de engenharia, corrigir inconsistências formais e harmonizar seu conteúdo com o TR, Edital, Mapa de Riscos, Termo de Credenciamento e dotação orçamentária.

II.7.3 - MAPA DE RISCOS

A análise de riscos constitui etapa relevante do planejamento da contratação pública, especialmente em serviços de engenharia executados sob demanda, nos quais há riscos técnicos, operacionais, trabalhistas, previdenciários, ambientais, financeiros e de segurança do trabalho.

O Mapa de Riscos juntado aos autos identifica riscos como planejamento deficiente, termo de referência inadequado, insuficiência financeira, contratação de empresa sem capacidade técnica, execução deficiente, inadimplemento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, preço acima da média de mercado e infrações administrativas.

Também há identificação de riscos específicos relacionados a manutenção predial, tais como acidentes mecânicos, quedas de altura, riscos elétricos, riscos químicos, uso de EPIs/EPCs, qualidade da mão de obra, fiscalização contratual e responsabilidade civil por acidentes ocorridos nas dependências da Administração.

Entretanto, devem ser ajustadas expressões incompatíveis com o credenciamento, como referências a “segunda colocada” ou “certame”, quando utilizadas em lógica de classificação típica de licitação competitiva. No credenciamento, não há vencedor ou colocação competitiva, mas lista de credenciados aptos, convocados conforme regras objetivas.

Recomenda-se, portanto, a revisão do Mapa de Riscos ajustando as expressões incompatíveis com o credenciamento.



II.7.4 - TERMO DE REFERÊNCIA (ART. 6º, XXIII, DA LEI Nº 14.133/2021)

A partir das conclusões do ETP foi elaborado o Termo de Referência, delimitando o objeto como **credenciamento de empresas especializadas para prestação de serviços comuns de engenharia, manutenção predial e climatização, sob demanda, com remuneração baseada em tabelas oficiais de referência**, com abrangência na Região Metropolitana de Belém e nas representações do interior do Estado.

No presente caso, o TR delimita o objeto como contratação de empresas especializadas na prestação de serviços comuns de engenharia, compreendendo manutenção, reparo e reforma predial preventiva e corretiva, instalação/desinstalação e manutenção preventiva e corretiva de sistemas de climatização, sob demanda, com fornecimento integral de mão de obra, materiais e equipamentos necessários.

O TR prevê que a contratação será estruturada sob regime de execução sob demanda, considerando a impossibilidade de definir previamente todas as intervenções específicas, as quais dependerão de inspeções técnicas realizadas durante a vigência contratual. Prevê, ainda, que cada serviço será precedido de inspeção técnica no local, relatório de inspeção, aprovação pela fiscalização e emissão de Ordem de Serviço.

A estrutura é adequada em linhas gerais deixando expresso que o credenciamento não autoriza obras, reformas estruturais, ampliações, alterações substanciais ou serviços especiais de engenharia, restringindo-se a serviços comuns de engenharia, manutenção, conservação, reparos e adequações ordinárias.

No tocante ao desconto mínimo, recomenda-se que seja tratado como condição objetiva de adesão ao credenciamento, e não como critério de julgamento, classificação, desempate ou preferência de contratação. Eventual desconto superior ao mínimo, caso admitido, não deve gerar prioridade, preferência ou alteração da ordem de convocação.

Verifica-se, ainda, a necessidade de saneamento das cláusulas que indicam o IPCA como índice de reajuste, quando o próprio modelo de remuneração do credenciamento se baseia na utilização das tabelas oficiais SEDOP/SINAPI vigentes, com aplicação do desconto homologado. A adoção simultânea de tabela oficial atualizada e de índice geral de reajuste, como o IPCA, pode gerar dupla atualização dos preços, com potencial risco de pagamento indevido e prejuízo à economicidade.



Assim, recomenda-se que o Termo de Referência exclua a indicação do IPCA como índice de reajuste dos serviços precificados com base nas tabelas SEDOP/SINAPI vigentes, devendo constar que os valores serão calculados conforme a tabela oficial aplicável na data da emissão da Ordem de Serviço ou do instrumento específico de contratação, com incidência do desconto homologado no credenciamento. Deve ser expressamente vedada a cumulação entre atualização por tabela oficial e reajuste por índice geral.

Dessa forma, o TR é juridicamente aproveitável, mas deve ser saneado antes da publicação do edital e antes da aprovação final do procedimento.

II.7.5 - DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL DE CREDENCIAMENTO Nº 04/2026 – FASPM

A obrigatoriedade de elaboração de instrumento convocatório decorre da necessidade de conferir publicidade, transparência, isonomia, impessoalidade, vinculação às regras do chamamento e segurança jurídica aos interessados e à Administração. No caso do credenciamento, o edital constitui o ato convocatório próprio por meio do qual a Administração divulga a intenção de credenciar fornecedores, fixa as condições de participação, os requisitos de habilitação, as regras de execução do objeto, a forma de distribuição da demanda, os critérios de descredenciamento, as sanções aplicáveis e as demais condições necessárias à futura contratação.

A minuta analisada refere-se ao Edital de Credenciamento de Manutenção/FASPM nº 04/2026, tendo por objeto o credenciamento de empresas especializadas na prestação de serviços comuns de engenharia, manutenção predial preventiva e corretiva, climatização e serviços correlatos, sob demanda.

Em linhas gerais, a minuta contempla elementos relevantes, tais como objeto, fundamento legal, cadastramento de interessados, habilitação, divulgação, formação de cadastro, contratação sob demanda, execução mediante ordem de serviço e publicidade do edital.

Contudo, se faz necessário corrigir a redação do objeto, que utiliza expressões como “o presente Termo de Referência se destina” dentro da minuta de edital. O correto é que o edital indique diretamente o objeto do credenciamento, com redação clara, uniforme e compatível com o TR.



A minuta também utiliza a expressão “Critério de julgamento”, incompatível com o credenciamento paralelo e não excludente. Recomenda-se substituir por “critérios de habilitação e credenciamento” ou “condições de adesão ao credenciamento”. Não deve haver julgamento competitivo, classificação de propostas ou escolha de vencedor.

Devem ser excluídas ou adaptadas expressões como “licitante vencedor”, “proposta vencedora”, “menor preço”, “maior desconto”, “classificação” e similares, salvo quando adequadas para deixar claro que o desconto mínimo ou preço de referência constitui apenas condição de adesão.

Também se recomenda revisar a minuta do Edital e seus anexos quanto às cláusulas de reajuste, especialmente nos pontos em que houver indicação do IPCA como índice aplicável. Considerando que o procedimento adota remuneração baseada em tabelas oficiais SEDOP/SINAPI vigentes, com aplicação de desconto homologado, a manutenção do IPCA como índice autônomo pode gerar interpretação de dupla atualização dos preços.

Dessa forma, o Edital deve estabelecer regra única e coerente de formação e atualização dos preços, prevendo que os serviços serão remunerados conforme as tabelas SEDOP/SINAPI vigentes e aplicáveis, observado o desconto homologado, vedada a aplicação cumulativa de IPCA ou de qualquer outro índice geral sobre valores já atualizados pelas tabelas oficiais.

A minuta também deve disciplinar de forma mais precisa a distribuição da demanda entre os credenciados. Recomenda-se que o edital indique critério único, objetivo e auditável, como sorteio público seguido de rodízio, disciplinando formação da lista, ingresso de novos credenciados, convocação subsequente, recusa justificada, recusa injustificada, impedimento temporário, urgência, atendimento por localidade, especialidade técnica e critérios para demandas simultâneas.

No tocante à publicidade, o edital vem observando as regras da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto Estadual nº 4.146/2024, com divulgação no Portal Compras Pará, no PNCP, no Diário Oficial quando cabível e no sítio eletrônico do FASPM, indicando que o credenciamento ficará permanentemente aberto durante a vigência do edital, no entanto, não consta a obrigatoriedade de publicação do edital em jornal de grande circulação, assim, recomenda-se a inclusão da obrigatoriedade de publicação em jornal de grande circulação.



Quanto à habilitação, as exigências estão objetivas e pertinentes ao objeto indicando que em relação aos serviços comuns de engenharia é exigida a qualificação técnico-profissional e técnico-operacional compatível, inscrição em conselho profissional quando aplicável, indicação de responsável técnico, atestados compatíveis com as parcelas de maior relevância e comprovação de capacidade para execução de serviços de manutenção predial e climatização.

Em relação ao regime sancionatório e descredenciamento, o edital está integralmente compatível com os arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021, assegurando contraditório, ampla defesa, motivação, proporcionalidade e dosimetria. Entretanto, devem ser afastadas referências à Lei nº 8.666/1993 ou terminologias incompatíveis com a nova lei, como “suspensão temporária”, se não adequadas ao regime vigente.

Ex positis, entende-se que a minuta do edital é parcialmente aproveitável, mas deve ser saneada antes da publicação, especialmente quanto a descrição do objeto, eliminação de linguagem competitiva, afastadas referências à Lei nº 8.666/1993 ou terminologias incompatíveis com a nova lei, inclusão da publicidade em jornal de grande circulação, exclusão da indicação do IPCA com índice de correção, e compatibilização com o TR e Termo de Credenciamento.

II.7.6. DA ANÁLISE DA MINUTA DO TERMO DE CREDENCIAMENTO

A minuta do Termo de Credenciamento tem por finalidade formalizar a adesão da empresa credenciada às regras do edital, do termo de referência e dos demais documentos do procedimento, habilitando-a a ser futuramente convocada para execução de serviços quando houver demanda administrativa concreta.

No presente caso, a minuta consigna que o credenciamento é firmado sem exclusividade, visando à formação de cadastro de prestadores habilitados para execução de serviços comuns de engenharia e manutenção predial por demanda, conforme necessidade da Administração e disponibilidade orçamentária do FASPM, sem obrigação de contratação ou consumo mínimo.

A minuta também prevê que a prestação dos serviços ocorrerá de forma eventual, sob demanda, mediante solicitação formal do FASPM, observadas as especificações técnicas constantes no TR, no Edital e nos anexos, especialmente quanto aos padrões de segurança e engenharia.



Prevê, ainda, que os serviços relativos aos sistemas de climatização deverão observar a Lei Federal nº 13.589/2018, incluindo elaboração, implementação e atualização do PMOC por profissional legalmente habilitado, com emissão de ART ou RRT.

A redação é adequada em diversos pontos, especialmente por reconhecer ausência de exclusividade, inexistência de obrigação de contratação mínima, execução sob demanda e necessidade de ordem de serviço ou nota de empenho.

Nota-se ainda que o Termo de Credenciamento vem demonstrando que não se trata de contrato administrativo específico ou instrumento hábil de execução, deixando claro que não é uma autorização para execução imediata de serviços, nem como contrato aberto para qualquer demanda futura sem ordem específica, disponibilidade orçamentária, aprovação da fiscalização e formalização adequada.

No entanto, consta na parte de resumo do termo de credenciamento a indicação de de valor estimado no montante de R\$ 1.950.000,00, levando a crer que já existe um montante pré-determinado da futura contratação. Assim, considerando que a contratação será futura e o valor do serviço dependerá da demanda apresentada, recomenda-se a exclusão da indicação de valor estimado, evitando interpretações conflitantes a modalidade do credenciamento pretendido.

A cláusula de preços do Termo de Credenciamento também deve ser ajustada para excluir a indicação do IPCA como índice de reajuste, sempre que a remuneração dos serviços estiver vinculada às tabelas oficiais SEDOP/SINAPI vigentes. Isso porque, se os preços de cada demanda forem calculados com base na tabela oficial vigente no momento da Ordem de Serviço ou da contratação específica, com aplicação do desconto homologado, a própria atualização da tabela já recompõe os custos referenciais dos serviços.

A aplicação adicional do IPCA sobre valores calculados com base em tabelas oficiais atualizadas pode caracterizar dupla atualização de preços, criando risco de majoração indevida da despesa, afronta à economicidade e dificuldade de fiscalização pela Administração. Desse modo, recomenda-se que o Termo de Credenciamento estabeleça que os preços observarão exclusivamente as tabelas SEDOP/SINAPI vigentes e aplicáveis, com incidência do desconto homologado, vedada a cumulação com IPCA ou qualquer outro índice geral de reajuste.



Caso a Administração pretenda manter índice geral de reajuste, deverá optar por uma metodologia distinta, com fixação de tabela-base e data-base específicas, sem utilização automática de tabelas SEDOP/SINAPI posteriormente atualizadas. Todavia, para o modelo adotado no presente credenciamento, mostra-se juridicamente mais adequada a exclusão do IPCA e a adoção das tabelas oficiais vigentes com aplicação do desconto homologado.

Portanto, a minuta do Termo de Credenciamento é juridicamente aproveitável, mas deve ser ajustada para reforçar sua natureza de instrumento de adesão ao cadastro e para compatibilizar suas cláusulas com o edital, TR, matriz de riscos e minuta contratual específica, conforme ao norte indicado.

II.7.7 - DA NECESSIDADE DE MINUTA DE CONTRATO A SER FIRMADO COM AS EMPRESAS CREDENCIADAS

A Lei nº 14.133/2021 estabelece, em seu art. 92, as cláusulas necessárias dos contratos administrativos. O art. 95 prevê que o instrumento de contrato é obrigatório, salvo hipóteses em que a Administração possa substituí-lo por instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

No presente caso, o objeto envolve prestação de serviços comuns de engenharia, manutenção predial e climatização, sob demanda, com fornecimento de mão de obra, materiais, peças, insumos, responsabilidade técnica, garantia, fiscalização e obrigações futuras.

A contratação decorrente do credenciamento não se confunde com compra simples de entrega imediata e integral sem obrigações posteriores. Ao contrário, envolve execução técnica, medições, recebimento provisório e definitivo, responsabilidade por vícios, segurança do trabalho, manutenção das condições de habilitação, eventual PMOC, ART/RRT, controle de materiais, glosas e sanções por inexecução.

Desse modo, o Termo de Credenciamento não deve substituir integralmente o contrato administrativo ou instrumento hábil de execução da demanda concreta. Cada contratação específica deve ser formalizada por contrato, nota de empenho, ordem de serviço ou instrumento equivalente, conforme avaliação jurídica e administrativa do



caso concreto, desde que contenha as cláusulas indispensáveis à execução, fiscalização, pagamento, responsabilidade e sanções.

Recomenda-se, assim, que seja juntada aos autos minuta própria de contrato administrativo ou instrumento hábil padronizado para execução das demandas, contendo, no mínimo: objeto específico; fundamento legal; vinculação ao edital, TR, termo de credenciamento e proposta/adesão; local de execução; prazo; valor estimado ou autorizado; tabela aplicável; desconto; dotação orçamentária; ordem de serviço; medição; recebimento provisório e definitivo; pagamento; fiscalização; obrigações das partes; responsabilidade técnica; segurança do trabalho; PMOC, quando aplicável; ART/RRT; sanções; extinção; proteção de dados; integridade; publicação; e foro.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica opina pela possibilidade jurídica, em tese, do prosseguimento do Credenciamento Manutenção/FASPM nº 04/2026, vinculado ao PAE nº 2026/2645352, cujo objeto consiste no credenciamento de empresas especializadas na prestação de serviços comuns de engenharia, manutenção predial preventiva e corretiva e climatização, sob demanda, destinados ao atendimento das unidades do FASPM na Região Metropolitana de Belém e no interior do Estado, desde que previamente saneadas as inconsistências apontadas neste parecer.

A aprovação jurídica fica condicionada ao atendimento das seguintes recomendações principais:

a) ajustar o DFD, o ETP, o TR, o Edital, a minuta do Termo de Credenciamento e os demais anexos para delimitar expressamente o objeto como **serviços comuns de engenharia**, compreendendo manutenção predial preventiva e corretiva, pequenos reparos, conservação, adequações ordinárias e climatização, vedada a execução de obras, reformas estruturais, ampliações, alterações substanciais ou serviços especiais de engenharia sem prévia instrução específica e procedimento próprio;

b) sanear o DFD quanto ao valor global estimado e à delimitação do objeto, de modo a compatibilizá-lo com os demais documentos da fase preparatória e afastar interpretação de que o credenciamento autoriza obras, reformas estruturais ou serviços especiais de engenharia;



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL
POLÍCIA MILITAR DO PARÁ
FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL



c) ajustar o ETP para qualificar ou substituir a expressão “reforma”, quando necessário, por termos compatíveis com o objeto pretendido, tais como “reparos”, “adequações ordinárias”, “manutenção corretiva” ou “intervenções de conservação”, harmonizando-o com o TR, Edital, Mapa de Riscos, Termo de Credenciamento e dotação orçamentária;

d) revisar o Mapa de Riscos para excluir ou adequar expressões incompatíveis com o credenciamento, especialmente referências a “segunda colocada”, “certame”, “vencedor” ou outras terminologias próprias de licitação competitiva, considerando que no credenciamento não há classificação típica, mas lista de credenciados aptos à futura convocação;

e) ajustar o TR para deixar expresso que eventual desconto mínimo sobre as tabelas oficiais SEDOP/SINAPI constitui condição objetiva de adesão ao credenciamento, e não critério de julgamento, classificação, desempate, preferência ou prioridade de convocação;

f) excluir do TR, do Edital, do Termo de Credenciamento, da minuta contratual e dos demais documentos correlatos a indicação do IPCA como índice de reajuste dos serviços cuja remuneração esteja vinculada às tabelas oficiais SEDOP/SINAPI vigentes, com aplicação do desconto homologado, vedada a cumulação entre atualização por tabela oficial e reajuste por índice geral, a fim de evitar dupla atualização dos preços;

g) adequar a cláusula de preços para prever que os valores dos serviços serão calculados conforme as tabelas oficiais SEDOP/SINAPI vigentes e aplicáveis na data da emissão da Ordem de Serviço ou do instrumento específico de contratação, com aplicação do desconto homologado no credenciamento;

h) corrigir a minuta do Edital para adequar a redação do objeto, afastando expressões impróprias como “o presente Termo de Referência se destina” dentro do instrumento convocatório, devendo o edital indicar diretamente o objeto do credenciamento com redação clara, uniforme e compatível com o TR;

i) substituir, no Edital e nos documentos correlatos, a expressão “critério de julgamento” por “critérios de habilitação e credenciamento” ou “condições de adesão ao credenciamento”, eliminando linguagem incompatível com o credenciamento paralelo e não excludente;

j) excluir ou adaptar expressões como “licitante vencedor”, “proposta vencedora”, “menor preço”, “maior desconto”, “classificação” e similares, salvo quando utilizadas



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL
POLÍCIA MILITAR DO PARÁ
FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL



apenas para esclarecer que preço de referência ou desconto mínimo constituem condição objetiva de adesão, sem competição entre os interessados;

k) complementar o Edital e o Termo de Referência para disciplinar, de forma clara, objetiva e auditável, a distribuição das demandas entre os credenciados, incluindo sorteio, rodízio, ordem de chamada, recusa justificada, recusa injustificada, reposicionamento na lista, convocação subsequente, ingresso de novos credenciados, atendimento emergencial e distribuição por localidade/região ou especialidade técnica;

l) incluir, na disciplina de publicidade do Edital, a previsão de publicação em jornal diário de grande circulação, além dos meios já indicados no processo, conforme exigências aplicáveis à divulgação do instrumento convocatório;

m) revisar o regime sancionatório e as hipóteses de descredenciamento para afastar referências à Lei nº 8.666/1993 ou terminologias incompatíveis com a Lei nº 14.133/2021, como “suspensão temporária”, se não adequadas ao regime vigente;

n) retificar a informação de disponibilidade orçamentária para substituir a expressão “aditamento contratual” por “credenciamento”, “contratação pretendida” ou expressão equivalente, considerando que o processo trata de novo procedimento de credenciamento;

o) ajustar a minuta do Termo de Credenciamento para excluir do resumo a indicação de valor estimado de R\$ 1.950.000,00, caso tal informação possa gerar interpretação de contratação previamente definida, obrigação de consumo mínimo ou montante pré-determinado a ser executado pela credenciada;

p) juntar aos autos minuta própria de contrato administrativo ou instrumento hábil padronizado para execução das demandas concretas, contendo cláusulas mínimas sobre objeto específico, fundamento legal, vinculação ao edital, TR, termo de credenciamento e proposta/adesão, local de execução, prazo, valor autorizado, tabela aplicável, desconto, dotação orçamentária, ordem de serviço, medição, recebimento provisório e definitivo, pagamento, fiscalização, obrigações das partes, responsabilidade técnica, segurança do trabalho, PMOC quando aplicável, ART/RRT, sanções, extinção, proteção de dados, integridade, publicação e foro.

Cumpridas as recomendações e juntadas as versões consolidadas aos autos, poderá o procedimento prosseguir, sem prejuízo de nova análise jurídica caso haja alteração substancial nas minutas ou nos documentos da fase preparatória.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ESTADO DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA SOCIAL
POLÍCIA MILITAR DO PARÁ
FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL



Salvo melhor juízo, este é o parecer, o qual submeto à apreciação de V.S^a. para deliberação.

Belém, 9 de junho de 2026.



ANTÔNIO CLEDSON QUEIROZ ROSA - OAB/PA 23.507

Assessoria Jurídica



ASSINATURAS

Número do Protocolo: 2026/2645352

Anexo/Sequencial: 14

Este documento foi assinado eletronicamente na forma do Art. 6º do Decreto Estadual Nº 2.176, de 12/09/2018.

Assinatura(s) do Documento:

Assinado eletronicamente por: Antonio Cledson Queiroz Rosa,

CPF: ***.886.882-**

Em: 09/06/2026 14:19:54

Aut. Assinatura: 08c68b906213ff07e04d75d3602571d537583a9257c211c267becd8dacb54c43



Identificador de autenticação: 3b8a804b-6a20-402a-97c8-8cca2d3c5dc6

Confira a autenticidade deste documento em

<https://www.sistemas.pa.gov.br/validacao-protocolo>