

## PARECER JURÍDICO Nº 152/2026/PGM-NDL/PMB

**Processo administrativo nº 006137/2026**

**Órgão(s) interessado(s):** Secretarias Municipais de Barcarena/PA.

**Objeto(s):** Credenciamento de empresas especializadas no fornecimento de passagens aéreas, tanto em linhas nacionais quanto internacionais, de forma a atender as demandas de deslocamento de servidores públicos, convidados oficiais e pacientes (no caso de tratamento fora do domicílio – TFD) das diversas secretarias municipais e órgãos vinculados de Barcarena/PA.

**Ementa:** Análise de minuta de edital. Credenciamento. Fornecimento de passagens aéreas. Lei nº 14.133/2021. Decreto Municipal nº 015/2024. Regularidade da minuta. Possibilidade.

### I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo nº 006137/2026 encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta do Edital de Credenciamento de empresas especializadas no fornecimento de passagens aéreas, tanto em linhas nacionais quanto internacionais, de forma a atender as demandas de deslocamento de servidores públicos, convidados oficiais e pacientes (no caso de tratamento fora do domicílio – TFD) das diversas secretarias municipais e órgãos vinculados de Barcarena/PA, no valor total de R\$ 6.420.000,00 (seis milhões, quatrocentos e vinte mil reais).

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

- a) Documentos de Formalização de Demanda (Semas, Semusb, Semade, Semed, Semute e Semat);
- b) Estudo Técnico Preliminar;
- c) Mapa de risco;
- d) Termo de Referência;
- e) Declaração de compatibilidade orçamentária;
- f) Requisitos de habilitação;
- g) Despacho à Procuradoria;
- h) Minuta de edital com anexos; e,
- i) Outros relativos à contratação.

3. É o relatório.

### II – DA FUNDAMENTAÇÃO

☎ 91 99234-6680

✉ [procuradoria@barcarena.pa.gov.br](mailto:procuradoria@barcarena.pa.gov.br)

🌐 [www.barcarena.pa.gov.br](http://www.barcarena.pa.gov.br)

📍 Av. Magalhães Barata, 67  
Centro - Barcarena - Pará  
CEP: 68445-000

4. O presente parecer jurídico tem o escopo de assistir a autoridade da administração, notadamente, as Secretarias Municipais de Barcarena/PA, 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 são as Secretarias Municipais de Assistência Social, de Saúde, de Meio Ambiente, de Educação, de Trabalho e Emprego e de Administração

e Tesouro, objetivando a contratação de empresa para o fornecimento de passagens aéreas em trechos nacionais e internacionais.

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. III, 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 consta nos documentos acostados, não está contemplada no Plano de Contratações Anual de 2026 do Município de Barcarena, mas 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.

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. 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.

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 as Secretarias Municipais, 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. Todavia, no caso em análise, o objeto refere-se à prestação de serviços de agenciamento de passagens aéreas, inserido em mercado caracterizado por elevada

dinamicidade e variação constante de preços, os quais sofrem influência de fatores como disponibilidade, antecedência da compra, sazonalidade e oscilações tarifárias.

37. Em razão dessa característica, não se mostra possível a elaboração de planilha orçamentária tradicional com preços unitários fixos e previamente determinados, como ocorre em contratações de natureza estática, devendo a estimativa de custos assumir caráter referencial, baseada em histórico de consumo, médias de mercado e projeções de demanda.

38. Nessa perspectiva, a vantajosidade da contratação será aferida no momento da execução, mediante a realização de cotações entre os credenciados e a exigência de apresentação da menor tarifa disponível no mercado, observados critérios objetivos de comparação, conforme disciplinado no Termo de Referência.

39. Ressalte-se, por fim, que a pesquisa de preços deve observar as diretrizes da Lei nº 14.133/2021, devendo refletir, tanto quanto possível, os valores praticados no mercado, ainda que em caráter estimativo, compatível com a natureza variável do objeto.

### II.3.5 – Da publicação do edital e da lei de acesso à informação

40. Conforme art. 79, parágrafo primeiro, 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.3.6 – 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. No presente caso, não haverá minuta de contrato, apenas ordem de serviço.

### II.3.7 – 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 documento de Declaração de Compatibilidade Orçamentária.

### III – CONCLUSÃO

47. Dessa forma, em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela regularidade 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**