PARECER JURÍDICO Nº 246/2026/PGM-NDL/PMB

Processo Administrativo nº 011171/2026
Órgão(s) interessado(s): Secretaria Municipal de Agricultura
Objeto: Credenciamento de pessoa física para 10.400 (dez mil e quatrocentos) frutos de abacaxi para degustação, decoração dos stands e premiação dos participantes dos eventos esportivos, todos alusivos ao 44º Festival do Abacaxi do município de Barcarena/PA.

Ementa: Análise de minuta de edital. Credenciamento. Lei nº 14.133/2021. Decreto Municipal nº 0015/2024. Secretaria Municipal de Agricultura. Regularidade na instrução. Regularidade da minuta do edital.

I - DO RELATÓRIO

1.1. Trata-se de processo administrativo nº 011171/2026 encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica do procedimento e da minuta de Edital de Credenciamento para contratação de pessoa física para aquisição de frutos de abacaxi para degustação, decoração dos stands e premiação dos participantes dos eventos esportivos, todos alusivos ao 44º Festival do Abacaxi.

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

- Documento de formalização de Demanda nº 011/2026;
- Termo de Referência nº 011/2026;
- Oficio nº 210/2026 – SEMAGRI;
- Memória de preço;
- Proposta de preço;
- Justificativa para o Credenciamento;
- Oficio nº 1277/2026 – SEMAT;
- Declaração de compatibilidade orçamentária;
- Oficio nº 0627/2026 – CLC/PMB;
- Minuta de edital com anexos;
- Outros.

1.3. É o relatório.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. O presente parecer jurídico tem o escopo de assistir a autoridade da administração, notadamente, o Secretário Municipal de Agricultura, 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 n° 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.

II.1 - DO ATENDIMENTO À EVENTUAIS RECOMENDAÇÕES JURIDICAS

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

2.8. 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 especifico.

2.9. 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 analise 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.

2.10. 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.

2.11. 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

2.12. 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)

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

2.14. No presente caso, a minuta do edital trazido a lume, refere-se a um Credenciamento, cujo interessado é a Secretaria Municipal de Agricultura, objetivando a contratação de fornecedores pessoa física para aquisição de 10.400 (dez mil e quatrocentos) frutos do abacaxi, para degustação, decoração dos stands e premiação dos participantes nos eventos esportivos, todos alusivos ao 44º Festival do Abacaxi.

2.15. 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.

2.16. 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.

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

II.3 - DA CELEBRAÇÃO DE NOVAS CONTRATAÇÕES

2.18. Pelos documentos analisados, não foi possível verificar se a contratação consta no Plano de Contratações Anual de 2026 do Município de Barcarena, todavia, em consulta ao PCA/2026 disponível no Portal da Transparência Municipal, observou-se a previsão da contratação.

II.4 - DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

2.19. 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.

2.20. Constata-se que os referidos artefatos foram anexados aos autos do processo administrativo em apreço, com exceção do mapa de risco e do estudo técnico preliminar.

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

2.22. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos objeto, modalidade, prazo de vigência, fornecimento, a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante com a identificação do responsável e outros. Informação quanto a obrigações e observações gerais, não constam do DFD, serão mencionados no TR.

2.23. O mapa de risco é compreendido como opcional para o caso concreto já que estamos tratando de um procedimento auxiliar, menos burocrático que um processo licitatório normal.

II.5 - ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

2.24. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 18, §1° ou §2° 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.

2.25. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos acima deverá ser devidamente justificada no próprio documento. No caso, verifica-se que a Administração deixou de juntar o estudo técnico preliminar com os tópicos correspondentes ao exposto acima.

2.26. Da análise dos autos, buscou-se compreender a razão para tanto, já que não houve justificativa também para a sua não adoção e, verificou-se que o valor pretendido de contratação está abaixo do limite do art. 75, inc. I e II da Lei nº 14.133/2021, conforme disposto no art. 46, inc. I do Decreto Municipal nº 015/2024, que torna opcional a elaboração do estudo em quando os valores estiverem nos limites disposto pela normal geral para contratação direta. Desta forma, sem observações nesse aspecto.

II.6 - TERMO DE REFERÊNCIA

2.27. 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).

2.28. 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.

2.29. 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.7 - NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E VEDAÇÕES ÀS ESPECIFICAÇÕES RESTRITIVAS

2.30. 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, conforme Termo de Referência encaminhado, observado o valor orçado com base em pesquisa (cotação direta com propostas).

2.31. 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.

2.32. 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.

2.33. Quanto às especificações, ressalta-se que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º da Lei nº 14.133/2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

2.34. Vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis.

2.35. A despeito disso, a priori, não se observa a exigência de condições restritivas à competitividade.

II.8 - DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DE PLANILHAS

2.36. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de bens e 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).

2.37. Compulsando os autos, verifica-se que foi juntada planilha de preços no Termo de Referência, elaborada por servidor devidamente identificado nos autos conforme cotações de preços.

2.38. 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.

2.39. 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.

2.40. 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 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.

2.41. No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação, a partir dos dados coletados por meio de pesquisa de preços realizada mediante consulta direta a fornecedores (propostas de preços).

II. 9 - DESIGNAÇÃO FORMAL DO PREGOEIRO E DA EQUIPE DE APOIO

2.42. Houve a juntada 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.

II.10 - DAS MINUTAS PADRONIZADAS – EDITAL E CONTRATO

2.43. 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.

2.44. 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.

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 ordem de fornecimento está presente nos Anexos do edital e encontra-se formalmente em ordem, nos termos do artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

II.11 - DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

2.47. 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 sitio 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.

III - DA CONCLUSÃO

3.1. 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.

Barcarena/PA, datado conforme assinatura digital.

MARIA JÚLIA DE SOUZA BARROS
Advogada OAB/PA nº 28.888
Matrícula nº 12253-0/2

MARIA JULIA DE SOUZA BARROS:02507407298
Assinado de forma digital por MARIA JULIA DE SOUZA BARROS:02507407298
Dados: 2026.07.07 11:55:58 -03'00'

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

Assinado de forma digital por DANIEL FELIPE ALCANTARA DE ALBUQUERQUE:01645500209
Dados: 2026.07.07 14:08:38 -03'00'