



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



**PROCESSO Nº Concorrência Eletrônica nº 3/2026-005-PMSDA**

**MODALIDADE: Concorrência Pública Eletrônica**

**ASSUNTO:** Análise jurídica da fase preparatória da Concorrência Pública Eletrônica destinada ao Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada para execução de serviços de reparos, manutenção e pequenas reformas nos prédios da Secretaria Municipal de Saúde de São Domingos do Araguaia/PA, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. CONCORRÊNCIA PÚBLICA ELETRÔNICA. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS DE ENGENHARIA. REPAROS, MANUTENÇÃO E PEQUENAS REFORMAS DE PRÉDIOS PÚBLICOS. ANÁLISE DA FASE PREPARATÓRIA. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR. PROJETO BÁSICO/TERMO DE REFERÊNCIA. MEMORIAL DESCRITIVO. PLANILHAS ORÇAMENTÁRIAS. COMPOSIÇÃO DO BDI. MINUTA DO EDITAL E MINUTA CONTRATUAL. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021. POSSIBILIDADE JURÍDICA DE PROSSEGUIMENTO DO CERTAME, RESSALVADOS OS ASPECTOS TÉCNICOS DE COMPETÊNCIA DOS SETORES RESPONSÁVEIS.

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Procuradoria Jurídica para emissão de parecer jurídico acerca da regularidade da fase preparatória da **Concorrência Pública Eletrônica – Processo Licitatório nº 3/2026-005-PMSDA**, instaurada com a finalidade de promover o **Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na execução de serviços de reparos, manutenção e pequenas reformas nos prédios vinculados à Secretaria Municipal de Saúde de São Domingos do Araguaia/PA**, observadas as



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



especificações técnicas, quantitativos e demais condições estabelecidas no Estudo Técnico Preliminar, Memorial Descritivo, Projeto Básico/Termo de Referência e demais documentos integrantes do procedimento administrativo.

Consta dos autos que a demanda foi formalizada pela Secretaria Municipal de Saúde, mediante expediente dirigido à Chefe do Poder Executivo, no qual foi demonstrada a necessidade da contratação de empresa especializada para a execução contínua de serviços de engenharia destinados à conservação, manutenção preventiva e corretiva, reparos e pequenas reformas das unidades administrativas e dos prédios públicos vinculados ao Fundo Municipal de Saúde. A unidade requisitante justificou que a contratação se mostra necessária para assegurar a adequada conservação das edificações, preservar as condições de funcionamento das unidades de saúde e garantir ambientes seguros, acessíveis e compatíveis com a prestação dos serviços públicos de saúde.

Em atendimento às exigências da Lei Federal nº 14.133/2021, a Administração promoveu a instrução da fase preparatória mediante a elaboração do Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Memorial Descritivo, Projeto Básico/Termo de Referência, planilhas orçamentárias, composição do Benefício e Despesas Indiretas – BDI, cronograma, especificações técnicas, minuta do edital, minuta do contrato administrativo e demais documentos destinados à caracterização do objeto e ao adequado planejamento da futura contratação.

Verifica-se, ainda, que o Estudo Técnico Preliminar apresenta a descrição da necessidade administrativa, os objetivos da contratação, a justificativa para adoção da solução pretendida, os resultados esperados, a estimativa do valor da contratação, a análise dos impactos ambientais, os requisitos técnicos da futura execução contratual e manifestação conclusiva acerca da viabilidade da contratação, evidenciando que a Administração promoveu o planejamento prévio exigido pela Lei nº 14.133/2021 antes da instauração do procedimento licitatório.

Observa-se, por fim, que a Administração optou pela realização da licitação na modalidade **Concorrência Pública, sob a forma eletrônica, mediante Sistema de Registro de Preços**, visando possibilitar futuras contratações conforme a necessidade da Secretaria Municipal de Saúde, observados os quantitativos estimados, as disponibilidades orçamentárias e as condições estabelecidas no instrumento convocatório e em seus anexos.

É o relatório.

## **II – DA APRECIÇÃO JURÍDICA**

### **A) FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

**Enunciado BPC nº 7** 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.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: **‘O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.’**”



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



(Acórdão TCU 1492/21)

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências sempre observado princípio da segregação de funções.

A presente manifestação jurídica tem por finalidade proceder ao controle prévio de legalidade da fase preparatória da **Concorrência Pública Eletrônica – Processo Licitatório nº 3/2026-005-PMSDA**, instaurada para o Registro de Preços destinado à futura contratação de empresa especializada na execução de serviços de reparos, manutenção e pequenas reformas dos prédios vinculados à Secretaria Municipal de Saúde do Município de São Domingos do Araguaia/PA, competindo a esta Procuradoria examinar exclusivamente a conformidade jurídica dos atos praticados até a presente etapa do procedimento licitatório, em observância ao disposto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Nos termos da legislação vigente, encerrada a fase preparatória da contratação, os autos devem ser submetidos ao órgão de assessoramento jurídico da Administração para análise dos pressupostos de legalidade que antecedem a publicação do instrumento convocatório. Trata-se de atividade consultiva destinada a conferir segurança jurídica à atuação administrativa, prevenir a ocorrência de vícios capazes de comprometer a validade do procedimento e assegurar que a futura contratação observe os princípios que regem a Administração Pública.

A atuação desta Procuradoria, entretanto, encontra limites claramente definidos pelo próprio ordenamento jurídico. A análise jurídica restringe-se ao exame da regularidade formal da instrução processual, da compatibilidade dos atos administrativos com a legislação aplicável e da observância das exigências previstas na Lei Federal nº 14.133/2021, não abrangendo a revisão das escolhas administrativas relacionadas ao mérito da contratação, tampouco a validação dos aspectos de natureza técnica, operacional, financeira, contábil ou de engenharia que fundamentaram a elaboração dos documentos constantes dos autos.

Nesse contexto, presume-se que o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Projeto Básico/Termo de Referência, o Memorial Descritivo, as especificações técnicas, as planilhas orçamentárias, a composição do BDI, os cronogramas de execução, os quantitativos previstos, as exigências de qualificação técnica e os demais documentos especializados foram elaborados pelos setores competentes e por profissionais legalmente habilitados, os quais respondem pela exatidão técnica das informações constantes do procedimento administrativo.

Essa limitação decorre, inclusive, da própria divisão de competências estabelecida pela Lei nº 14.133/2021, segundo a qual compete aos órgãos técnicos definir a solução de engenharia, elaborar os projetos, estimar quantitativos, estabelecer critérios técnicos de execução, dimensionar custos e justificar as



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



especificações do objeto, cabendo ao assessoramento jurídico apenas verificar se tais documentos existem, se foram regularmente produzidos e se atendem, sob o aspecto formal, às exigências legais para o regular prosseguimento da licitação.

Importa destacar que a presente contratação possui natureza peculiar, por envolver **Sistema de Registro de Preços destinado à futura execução de serviços de engenharia de manutenção predial**, circunstância que exige especial atenção quanto ao planejamento da contratação, à definição das condições de execução dos serviços sob demanda, aos critérios de medição, às regras de utilização da Ata de Registro de Preços e à adequada caracterização das hipóteses que justificam a adoção desse regime de contratação. Todavia, a análise da conveniência administrativa dessa opção e da suficiência dos estudos técnicos realizados permanece inserida na esfera de competência dos órgãos responsáveis pelo planejamento da contratação, limitando-se esta Procuradoria ao exame de sua conformidade jurídica.

Ressalte-se, ainda, que as conclusões apresentadas neste parecer possuem natureza opinativa, destinando-se a subsidiar a decisão da autoridade competente, a quem incumbe deliberar acerca do prosseguimento do procedimento licitatório, assumindo integral responsabilidade pelos atos administrativos praticados no exercício de sua competência legal.

Assim, a análise desenvolvida ao longo desta manifestação observará exclusivamente os limites do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, sem substituir a atuação dos setores técnicos responsáveis pela elaboração da documentação que instrui o procedimento licitatório nem interferir nas decisões administrativas relacionadas à conveniência, oportunidade e gestão da futura contratação.

**B) Planejamento da Contratação**

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;



## **PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

**CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA**



- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- V - a elaboração do edital de licitação;
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;
- VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
- X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

No caso sob análise, verifica-se que a Administração Municipal promoveu a instauração do procedimento licitatório a partir de demanda formal apresentada pela Secretaria Municipal de Saúde, a qual evidenciou a necessidade de contratação de empresa especializada para execução de serviços de reparos, manutenção preventiva, manutenção corretiva e pequenas reformas nas edificações vinculadas ao Fundo Municipal de Saúde. A justificativa constante dos autos demonstra que a contratação decorre da necessidade permanente de conservação das unidades administrativas e dos estabelecimentos de saúde, buscando assegurar condições adequadas de funcionamento, segurança, acessibilidade, salubridade e continuidade da prestação dos serviços públicos de saúde.

A documentação constante do procedimento revela que a Administração estruturou previamente a contratação mediante a elaboração dos instrumentos técnicos exigidos pela Lei nº 14.133/2021, compreendendo Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Memorial Descritivo, Projeto



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



Básico/Termo de Referência, planilhas orçamentárias, composição do BDI, cronograma físico-financeiro, especificações técnicas e demais documentos destinados à adequada caracterização do objeto licitado. A existência desses documentos evidencia a observância do dever de planejamento imposto pela legislação vigente e demonstra que a futura contratação não decorre de decisão administrativa improvisada, mas de procedimento previamente estruturado.

Importante destacar que o planejamento desenvolvido apresenta peculiaridades próprias da natureza da contratação. Diferentemente das licitações destinadas à execução de obra específica, o presente procedimento objetiva a formação de **Ata de Registro de Preços** para atendimento de demandas futuras relacionadas à manutenção predial da Secretaria Municipal de Saúde. Trata-se de serviços cuja necessidade, embora permanente, apresenta variação quanto ao momento, local, extensão e quantidade das intervenções, circunstância que justifica a adoção de metodologia de planejamento voltada à estimativa global dos serviços e à futura contratação conforme o surgimento das necessidades administrativas.

Conforme consignado no Estudo Técnico Preliminar, a Administração identificou que as unidades de saúde demandam intervenções contínuas de conservação, reparação e pequenas adaptações, decorrentes do desgaste natural das edificações, da necessidade de adequação às normas técnicas e sanitárias, da preservação da infraestrutura física e da manutenção das condições adequadas para atendimento da população. A contratação pretendida busca justamente conferir maior eficiência à gestão da manutenção predial, reduzindo o tempo necessário para atendimento das demandas e evitando a deterioração das instalações públicas.

Sob o aspecto jurídico, não se verifica incompatibilidade entre o planejamento desenvolvido e as exigências estabelecidas pela Lei Federal nº 14.133/2021. Ao contrário, os documentos que instruem o procedimento demonstram coerência entre a necessidade administrativa identificada, a solução técnica escolhida e os instrumentos elaborados para subsidiar a futura licitação, permitindo concluir que a Administração observou, em análise de legalidade, as etapas essenciais da fase preparatória.

Cumprе ressaltar, entretanto, que a presente manifestação não importa em validação do mérito administrativo das escolhas realizadas pelos gestores públicos nem da suficiência técnica dos estudos produzidos. A definição da solução adotada, a avaliação da necessidade administrativa, o dimensionamento dos quantitativos estimados, a escolha do regime de execução, a definição das especificações técnicas e a caracterização das futuras demandas inserem-se no âmbito de competência dos setores técnicos responsáveis pelo planejamento da contratação, permanecendo sob sua exclusiva responsabilidade.

Dessa forma, considerando a documentação constante dos autos, conclui-se que a fase de planejamento apresenta-se formalmente compatível com as exigências da Lei Federal nº 14.133/2021, fornecendo suporte jurídico adequado para o prosseguimento da análise dos demais requisitos necessários à realização da presente Concorrência Pública Eletrônica.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

**C) Do Documento De Formalização Da Demanda**

A fase preparatória das contratações públicas tem início com a identificação formal da necessidade administrativa que justifica a futura contratação. Para esse fim, a Lei Federal nº 14.133/2021 instituiu o Documento de Formalização da Demanda – DFD como instrumento destinado a registrar a necessidade apresentada pela unidade requisitante, delimitar o objeto pretendido e fornecer os elementos iniciais que subsidiarão a elaboração dos estudos técnicos subsequentes.

O Documento de Formalização da Demanda representa o marco inaugural do planejamento da contratação, pois é a partir dele que a Administração identifica o problema administrativo a ser solucionado, demonstra o interesse público envolvido e autoriza o desenvolvimento dos estudos necessários à definição da solução mais adequada. Sua finalidade consiste em impedir que o procedimento licitatório seja instaurado sem motivação suficiente, assegurando que toda contratação decorra de necessidade concreta e devidamente justificada pelos órgãos responsáveis pela gestão da política pública correspondente.

No caso em exame, verifica-se que o procedimento foi regularmente inaugurado mediante Documento de Formalização da Demanda elaborado pela Secretaria Municipal de Saúde, no qual consta a identificação da unidade requisitante, da responsável pela demanda, da modalidade sugerida para a contratação e da justificativa administrativa que fundamenta a necessidade da futura contratação. O documento delimita, de forma objetiva, o objeto pretendido, consistente no **Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada para execução de serviços de reparos, manutenção e pequenas reformas dos prédios públicos vinculados à Secretaria Municipal de Saúde**, evidenciando a vinculação da contratação às necessidades permanentes de conservação da infraestrutura física das unidades de saúde do Município.

A justificativa constante do DFD demonstra que a contratação decorre da necessidade de preservar as condições estruturais, funcionais e operacionais das edificações utilizadas pela Secretaria Municipal de Saúde, destacando que o desgaste natural das instalações, a necessidade de manutenção preventiva e corretiva, bem como a realização de pequenas adaptações estruturais, exigem a disponibilidade de empresa especializada para atendimento célere das demandas que surgirem durante a vigência da futura Ata de Registro de Preços. O documento evidencia, ainda, que a ausência dessa contratação poderá comprometer a continuidade dos serviços públicos de saúde, ocasionando prejuízos à conservação do patrimônio público e ao adequado funcionamento das unidades administrativas e assistenciais.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



Observa-se, igualmente, que o Documento de Formalização da Demanda contempla a estimativa inicial do objeto, a previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, a indicação do prazo estimado para execução dos serviços, a previsão financeira e a designação da equipe responsável pelo planejamento da contratação, demonstrando que a Administração observou os elementos necessários para dar início à fase preparatória do procedimento licitatório.

Importa destacar que o DFD guarda plena coerência com os documentos produzidos posteriormente durante o planejamento da contratação. O objeto descrito no Documento de Formalização da Demanda corresponde à solução desenvolvida no Estudo Técnico Preliminar, servindo de fundamento para a elaboração do Memorial Descritivo, do Projeto Básico/Termo de Referência, das planilhas orçamentárias e dos demais documentos que instruem o procedimento administrativo. Essa compatibilidade evidencia que a Administração desenvolveu o planejamento de forma lógica e sequencial, preservando a unidade entre a necessidade inicialmente identificada e a solução técnica posteriormente adotada.

Sob o aspecto jurídico, não compete a esta Procuradoria avaliar a conveniência administrativa da contratação ou a intensidade da necessidade apresentada pela unidade requisitante, por se tratar de matéria inserida na esfera de discricionariedade administrativa e de competência dos gestores responsáveis pela condução da política pública de saúde. A atuação do órgão de assessoramento jurídico limita-se à verificação da existência do Documento de Formalização da Demanda e da sua aptidão formal para subsidiar a fase de planejamento da contratação, sem adentrar a avaliação técnica acerca da oportunidade ou da conveniência da futura contratação.

Diante do exame realizado, verifica-se que o Documento de Formalização da Demanda atende, sob o aspecto formal, à finalidade para a qual foi concebido pela Lei Federal nº 14.133/2021, fornecendo a motivação inicial da contratação e servindo de fundamento para o desenvolvimento das etapas subsequentes da fase preparatória. Não se identificam, portanto, irregularidades jurídicas relacionadas ao DFD que impeçam o regular prosseguimento do procedimento licitatório.

**D) Estudo Técnico Preliminar - ETP**

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:



## PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



§ 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.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

No procedimento ora analisado, verifica-se que a Administração elaborou Estudo Técnico Preliminar compatível com a natureza da contratação pretendida. O documento identifica a necessidade administrativa relacionada à manutenção contínua dos prédios vinculados à Secretaria Municipal de Saúde, descrevendo o problema enfrentado pela Administração, as dificuldades decorrentes da



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



inexistência de contrato vigente apto a atender às demandas de manutenção predial e a necessidade de garantir a conservação das edificações públicas utilizadas na prestação dos serviços de saúde. O estudo evidencia que a contratação visa assegurar condições adequadas de funcionamento das unidades, preservar o patrimônio público e evitar a interrupção dos serviços prestados à população.

O ETP também contempla a análise da solução considerada mais adequada ao atendimento da necessidade administrativa, justificando a adoção de contratação de empresa especializada para execução dos serviços sob demanda, mediante Sistema de Registro de Preços, em razão da impossibilidade de definição prévia do momento exato, da frequência e da extensão das intervenções de manutenção que serão necessárias durante o período de vigência da futura ata. A fundamentação apresentada demonstra que a Administração avaliou as características do objeto e identificou que a contratação por demanda representa solução apta a conferir maior eficiência à gestão da manutenção predial, evitando a realização de múltiplos procedimentos licitatórios para serviços de pequena monta e permitindo atendimento mais célere às necessidades supervenientes da Secretaria Municipal de Saúde.

Outro aspecto relevante observado no Estudo Técnico Preliminar consiste na demonstração dos resultados esperados com a contratação. A Administração evidencia que a futura contratação busca assegurar maior eficiência na execução dos serviços de manutenção predial, reduzir o tempo de resposta às demandas emergenciais, preservar a integridade física das edificações públicas, proporcionar melhores condições de atendimento aos usuários do sistema municipal de saúde e otimizar a aplicação dos recursos públicos destinados à conservação do patrimônio imobiliário municipal. Essas informações reforçam a vinculação da contratação ao interesse público e demonstram que a solução escolhida foi precedida de adequada avaliação técnica.

Constata-se, ainda, que o Estudo Técnico Preliminar apresenta compatibilidade com os demais documentos que instruem o procedimento administrativo, especialmente com o Documento de Formalização da Demanda, o Projeto Básico/Termo de Referência, as planilhas orçamentárias e a minuta do edital. Essa coerência documental revela que o planejamento da contratação foi desenvolvido de forma integrada, preservando unidade entre a necessidade inicialmente identificada e a solução técnica posteriormente especificada nos instrumentos que disciplinarão a futura licitação.

Cumprе destacar que a presente análise limita-se ao exame da regularidade formal do Estudo Técnico Preliminar, não abrangendo a validação das conclusões técnicas nele constantes. A definição da solução adotada, a avaliação das alternativas existentes, a estimativa dos quantitativos, a metodologia empregada na elaboração do estudo e as conclusões acerca da viabilidade técnica da contratação constituem matérias de competência dos profissionais e setores técnicos responsáveis pelo planejamento da contratação, não cabendo ao órgão de assessoramento jurídico substituí-los em juízo técnico especializado.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



Da mesma forma, a opção administrativa pela utilização do Sistema de Registro de Preços, embora sujeita ao exame de sua compatibilidade jurídica com a legislação aplicável, encontra sua motivação técnica no próprio Estudo Técnico Preliminar, sendo de responsabilidade da Administração demonstrar que tal modelo de contratação atende de forma mais eficiente às peculiaridades dos serviços de manutenção predial pretendidos. Sob o enfoque estritamente jurídico, verifica-se que o estudo apresenta fundamentação suficiente para subsidiar essa escolha, sem prejuízo da análise específica que será desenvolvida em tópico próprio deste parecer acerca da adequação do Sistema de Registro de Preços ao objeto da contratação.

Diante do exposto, conclui-se que o Estudo Técnico Preliminar constante dos autos atende, sob o aspecto formal, às exigências estabelecidas pela Lei Federal nº 14.133/2021, fornecendo elementos suficientes para fundamentar a continuidade da fase preparatória da contratação, inexistindo óbice jurídico ao prosseguimento do procedimento licitatório no que se refere a esse documento de planejamento.

**E) Do Projeto Básico**

Tratando-se de licitação destinada à contratação de obra de engenharia, a adequada elaboração do Projeto Básico assume posição central na fase preparatória do procedimento licitatório, porquanto constitui o instrumento responsável pela definição precisa do objeto a ser contratado, servindo de fundamento para a elaboração do orçamento estimado, da minuta do edital, da futura execução contratual e da fiscalização da obra. Sua correta elaboração representa garantia não apenas da competitividade do certame, mas também da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração, da adequada execução do objeto e da mitigação de riscos relacionados à necessidade de alterações contratuais supervenientes.

A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que o planejamento das contratações de obras e serviços de engenharia deve ser desenvolvido mediante documentação técnica suficiente para caracterizar de maneira clara e objetiva o empreendimento pretendido, permitindo que todos os potenciais licitantes tenham pleno conhecimento das condições de execução do objeto e possam formular propostas em igualdade de condições. Tal exigência decorre diretamente dos princípios da isonomia, da transparência, da competitividade, da eficiência e da seleção da proposta mais vantajosa, que orientam todo o regime jurídico das contratações públicas.

No presente procedimento administrativo, verifica-se que a Administração elaborou documento técnico destinado à caracterização do objeto licitado, no qual são descritos os serviços que poderão ser demandados durante a vigência da futura Ata de Registro de Preços, compreendendo atividades relacionadas à manutenção predial, reparos e pequenas reformas das edificações vinculadas à Secretaria Municipal de Saúde, acompanhadas das respectivas especificações técnicas, critérios de execução, condições de fiscalização, forma de medição e demais



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



obrigações contratuais. O documento também estabelece os critérios para emissão das ordens de serviço, as condições de recebimento dos serviços executados, as responsabilidades da futura contratada e as obrigações atribuídas à Administração contratante.

Observa-se que o objeto encontra-se descrito de forma compatível com a finalidade da contratação, permitindo a identificação dos serviços que poderão ser executados durante a vigência da Ata de Registro de Preços. As especificações técnicas mostram-se alinhadas à natureza dos serviços de engenharia pretendidos, possibilitando que os futuros licitantes compreendam as obrigações assumidas e elaborem suas propostas em condições de igualdade, preservando-se, em tese, os princípios da competitividade e do julgamento objetivo.

Também se verifica que o documento estabelece diretrizes para a execução contratual, contemplando disposições relativas à fiscalização dos serviços, às condições de recebimento, às responsabilidades da contratada, às hipóteses de aplicação de sanções administrativas e aos critérios destinados ao acompanhamento da execução do futuro contrato. Tais previsões revelam preocupação da Administração em disciplinar adequadamente a relação contratual, conferindo maior segurança jurídica tanto à Administração quanto aos particulares interessados na futura contratação.

Merece destaque o fato de que o objeto licitado não consiste na execução de obra pública individualizada, mas sim na futura prestação de serviços de manutenção predial sob demanda, circunstância que exige descrição suficientemente abrangente para contemplar as diversas espécies de intervenções passíveis de execução durante a vigência da Ata de Registro de Preços. Sob esse aspecto, verifica-se que a Administração buscou estruturar o documento de forma compatível com essa característica, prevendo a execução dos serviços mediante emissão de ordens de serviço, conforme as necessidades concretas identificadas pela Secretaria Municipal de Saúde, observados os quantitativos estimados e os limites da futura contratação.

Importante consignar que a avaliação acerca da suficiência das especificações técnicas, da adequação dos memoriais descritivos, da correção dos quantitativos estimados, da composição dos serviços, dos critérios de medição, dos métodos executivos, da compatibilidade das soluções de engenharia e das exigências de qualificação técnica extrapola os limites da atuação desta Procuradoria Jurídica. Tais matérias inserem-se no âmbito da competência dos profissionais responsáveis pela elaboração do Projeto Básico/Termo de Referência, que respondem tecnicamente pelo conteúdo do documento e pela conformidade das especificações com as normas técnicas aplicáveis.

Ao órgão de assessoramento jurídico compete verificar apenas se o procedimento administrativo contém documento apto a caracterizar o objeto da contratação e se, sob o enfoque jurídico-formal, ele apresenta os elementos mínimos necessários ao regular desenvolvimento da licitação, sem adentrar questões que dependam de conhecimento técnico especializado.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



Diante da documentação constante dos autos, verifica-se que o Projeto Básico/Termo de Referência atende, sob o aspecto jurídico-formal, à finalidade prevista na Lei Federal nº 14.133/2021, apresentando elementos suficientes para caracterização do objeto, definição das condições gerais da contratação e orientação da futura disputa licitatória, inexistindo óbice jurídico ao prosseguimento do certame quanto a esse aspecto, ressalvada a responsabilidade dos setores técnicos pela exatidão e adequação das especificações de engenharia, dos quantitativos, dos custos estimados e dos demais elementos de natureza eminentemente técnica.

**F) Análise de riscos**

A Lei Federal nº 14.133/2021 consolidou o gerenciamento de riscos como um dos pilares estruturantes da governança das contratações públicas, incorporando-o à fase de planejamento como instrumento destinado a identificar, avaliar, tratar e monitorar eventos capazes de comprometer a adequada execução do objeto contratual. A adoção dessa metodologia busca fortalecer o processo decisório da Administração, conferir maior previsibilidade à execução dos contratos administrativos e reduzir a ocorrência de situações que possam ocasionar atrasos, paralisações, desequilíbrios econômico-financeiros, desperdício de recursos públicos ou prejuízos ao interesse coletivo.

A gestão de riscos representa verdadeira ferramenta de prevenção, permitindo que a Administração identifique previamente as principais vulnerabilidades relacionadas à futura contratação e estabeleça mecanismos aptos a minimizar seus impactos. Trata-se de medida diretamente relacionada aos princípios da eficiência, da economicidade, do planejamento, da motivação, da boa administração e da gestão responsável dos recursos públicos, todos expressamente prestigiados pelo regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021.

Nas contratações de obras e serviços de engenharia, a análise de riscos assume especial relevância em razão da complexidade inerente à execução contratual, da multiplicidade de fatores que podem interferir na realização do empreendimento e da necessidade de adequada distribuição das responsabilidades entre a Administração e a futura contratada. A identificação prévia dos riscos permite que o procedimento licitatório seja estruturado de forma mais segura, reduzindo a probabilidade de eventos supervenientes capazes de comprometer a execução do objeto ou ensejar alterações contratuais desnecessárias.

No presente procedimento administrativo, verifica-se que a Administração procedeu à elaboração da matriz de riscos no âmbito do planejamento da contratação, contemplando a identificação dos principais eventos capazes de interferir na execução dos serviços de reparos, manutenção e pequenas reformas dos prédios da Secretaria Municipal de Saúde. A documentação constante dos autos demonstra que foram avaliados os riscos inerentes à futura contratação, bem



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



como definidas medidas destinadas à mitigação de eventuais ocorrências que possam comprometer a adequada execução contratual.

A adoção da gestão de riscos revela-se especialmente relevante em contratações dessa natureza. Diferentemente das obras públicas com objeto previamente delimitado, a presente licitação destina-se ao registro de preços para atendimento de demandas futuras e variáveis de manutenção predial, circunstância que naturalmente envolve fatores de incerteza quanto ao momento de surgimento das necessidades, à quantidade de serviços que efetivamente serão demandados e à dinâmica de execução das futuras ordens de serviço. Essa característica reforça a importância da prévia identificação dos riscos administrativos e operacionais associados ao modelo de contratação escolhido.

Sob o enfoque jurídico, a existência da análise de riscos evidencia que a Administração observou uma das diretrizes estruturantes da Lei nº 14.133/2021, demonstrando preocupação com o adequado gerenciamento da futura contratação e com a adoção de medidas preventivas voltadas à redução de falhas durante a execução contratual. Tal providência contribui para conferir maior segurança jurídica ao procedimento licitatório e fortalece os mecanismos de controle interno da Administração.

Cumprido ressaltar, entretanto, que não compete ao órgão de assessoramento jurídico avaliar a suficiência técnica da matriz de riscos, tampouco revisar os critérios utilizados para classificação da probabilidade, impacto ou definição das medidas mitigadoras. Essas atividades demandam conhecimento técnico e gerencial específico, sendo de responsabilidade dos servidores e profissionais que participaram da elaboração dos estudos preparatórios e que detêm competência para avaliar os aspectos operacionais da futura contratação.

A atuação desta Procuradoria limita-se à verificação da existência da análise de riscos e de sua inserção regular no procedimento administrativo, sem adentrar o mérito técnico das avaliações realizadas ou substituir o juízo especializado dos setores responsáveis pelo planejamento.

Diante disso, verifica-se que o procedimento administrativo contempla a análise de riscos exigida pela sistemática instituída pela Lei Federal nº 14.133/2021, inexistindo, sob o aspecto jurídico-formal, qualquer irregularidade capaz de impedir o regular prosseguimento da presente Concorrência Pública Eletrônica.

**G) Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços**

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no art. 23, §1º da Lei nº 14.133, de 2021, materializada nos autos. Além disso, de se destacar o registro quanto à análise meramente jurídica da forma dos valores coletados, sendo matéria técnica e de responsabilidade do servidor técnico designado a veracidade dos valores alegados.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



O TCU orienta que a Administração obtenha, no mínimo, três cotações válidas. Se não for possível, deve consignar a justificativa nos autos. Alerta-se, porém, que o atendimento à orientação da Egrégia Corte de Contas nem sempre é suficiente para fixar um parâmetro de preços aceitável.

Falhas comuns são a limitação ao universo de empresas pesquisadas e a cotação dos preços praticados no varejo, quando o volume da contratação permitiria eventual ganho de escala, com redução dos preços obtidos. Assim, para evitar distorções, “além de realizar pesquisa que seja adequada às características do objeto licitado e tão ampla quanto a característica do mercado recomende, é salutar que a Administração busque ampliar sua base de consulta através de outras fontes de pesquisa”, tais como bases de sistemas de compras e avaliação de contratos recentes ou vigentes.

Observe-se que as empresas pesquisadas devem ser do ramo pertinente à contratação desejada (Acórdão nº 1.782/2010-Plenário) e que não pode haver vínculo societário entre as empresas pesquisadas (Acórdão nº 4.561/2010-1ª Câmara).

Para fins de documentação, recomendo que seja revisado se nos autos consta:

- a. A identificação do servidor responsável pela cotação;
- b. A caracterização completa das empresas consultadas, com menção ao endereço e números de telefones;
- c. Indicação dos valores praticados de maneira fundamentada e detalhada;
- d. Data e local de expedição dos orçamentos apresentados.

Ademais, vale asseverar que a adequada pesquisa de preços é essencial para aquilatar o orçamento da contratação, sendo imprescindível para verificar a existência de recursos suficientes para custeá-la.

Serve, também, para afastar o risco de limitação ou ampliação indevida da participação no certame, uma vez que o valor contratual estimado é determinante para definir se a licitação deve ser destinada exclusivamente às microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas.

Noutro prisma, através da Resolução de Consulta n. 020/2016 o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, preconiza que não basta a apresentação dos três orçamentos, especialmente se envolverem valores altos e materiais de grande relevância, cabendo ao órgão licitante balizar os orçamentos à luz do que se pratica dentro da própria Administração Pública, adotando os preços praticados pela Administração Pública, como fonte prioritária, além de consultas em portais oficiais de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público (Compras.net, Portal dos tribunais de contas e portal nacional de compras públicas); fornecedores e catálogos de fornecedores; analogicamente com



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



compras/contratações realizadas por corporações privadas, ou outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas.

No procedimento administrativo em análise, verifica-se que a Administração promoveu a elaboração das planilhas orçamentárias destinadas à estimativa do valor da contratação, contemplando a discriminação dos serviços, os quantitativos estimados, os respectivos custos unitários, a composição do Benefício e Despesas Indiretas – BDI e os demais elementos necessários à formação do orçamento estimativo da futura Ata de Registro de Preços. Os autos também demonstram a existência de memorial de cálculo e demais documentos técnicos que subsidiam a formação dos preços estimados pela Administração.

Constata-se, ainda, que a documentação técnica busca conferir transparência aos critérios adotados para a composição dos custos da contratação, permitindo a identificação dos serviços que poderão ser executados durante a vigência da futura Ata de Registro de Preços e dos respectivos valores estimados para fins de planejamento da despesa pública e julgamento das propostas. Essa providência revela-se compatível com a sistemática instituída pela Lei nº 14.133/2021, que exige a prévia estimativa dos custos da contratação como condição para o regular desenvolvimento da licitação.

Importante ressaltar que a análise da correção dos quantitativos, da adequação dos preços unitários, da metodologia empregada na composição dos custos, da compatibilidade dos insumos considerados, da composição do BDI, da incidência dos encargos sociais, da utilização dos referenciais técnicos e da exatidão matemática das planilhas constitui matéria estritamente técnica, cuja apreciação extrapola os limites da atuação consultiva desta Procuradoria Jurídica. Tais aspectos inserem-se na esfera de atribuição dos profissionais de engenharia, arquitetura, orçamento e planejamento responsáveis pela elaboração dos documentos técnicos que instruem o procedimento licitatório.

Não compete ao órgão jurídico substituir o juízo técnico dos profissionais responsáveis pela composição do orçamento, tampouco promover auditoria dos cálculos ou reavaliar os critérios utilizados para definição dos preços estimados. A atuação desta Procuradoria restringe-se à verificação da existência dos documentos orçamentários exigidos pela legislação e da regularidade formal de sua inserção no procedimento administrativo, preservando-se a responsabilidade técnica dos agentes públicos que os elaboraram.

Da mesma forma, eventual compatibilidade dos preços estimados com os referenciais oficiais, bem como a adequação da composição do BDI aos parâmetros técnicos aplicáveis aos serviços de engenharia, constituem matérias cuja validação permanece sob responsabilidade dos setores competentes, inexistindo elementos nos autos que indiquem, sob o enfoque exclusivamente jurídico, qualquer irregularidade formal capaz de comprometer a continuidade do procedimento licitatório.

Diante do exposto, verifica-se que o processo administrativo encontra-se instruído com orçamento estimado, planilhas orçamentárias e documentação técnica



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



correspondente, atendendo, sob o aspecto jurídico-formal, às exigências estabelecidas pela Lei Federal nº 14.133/2021, não se identificando óbice jurídico ao prosseguimento da presente licitação quanto a esse requisito, ressalvada, como já consignado, a responsabilidade dos setores técnicos pela correção dos quantitativos, dos custos unitários, da composição do BDI e dos demais elementos técnicos que compõem o orçamento estimativo da contratação.

#### **H) Adequação Orçamentária**

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

**Lei nº 8.429, de 1992**

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

**Lei nº 14.133, de 2021**

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, **no momento da contratação e a cada exercício financeiro**, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso dos autos, verifica-se que o procedimento administrativo foi instruído com documentos que demonstram a origem da demanda e sua vinculação às atividades desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Saúde, bem como com a estimativa dos custos da futura contratação, elementos que permitem à Administração planejar adequadamente as futuras despesas decorrentes das



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



contratações que vierem a ser realizadas durante a vigência da Ata de Registro de Preços.

Cumprе destacar que, em razão da natureza do Sistema de Registro de Preços, o valor estimado constante das planilhas orçamentárias representa mera expectativa de consumo dos serviços durante a vigência da ata, não configurando obrigação de contratação integral dos quantitativos estimados. A Administração poderá contratar apenas os serviços efetivamente necessários ao atendimento das demandas surgidas ao longo da execução da política pública, observados sempre a disponibilidade orçamentária, o interesse público e a conveniência administrativa.

Sob o enfoque jurídico, não se verifica qualquer irregularidade formal relacionada à adequação orçamentária da contratação. Ressalte-se, contudo, que permanecerá sob responsabilidade da autoridade competente e dos setores de execução orçamentária e financeira a verificação da existência de dotação suficiente antes da celebração de cada contrato decorrente da Ata de Registro de Preços, em estrita observância às normas da Lei nº 4.320/1964, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da própria Lei nº 14.133/2021.

Também não compete a esta Procuradoria Jurídica examinar a suficiência dos recursos financeiros disponíveis, a compatibilidade da despesa com a programação financeira do Município ou a regularidade dos procedimentos contábeis adotados pela Administração, matérias que se inserem no âmbito de atribuição dos órgãos de planejamento, orçamento, contabilidade e controle interno.

Dessa forma, considerando a documentação constante dos autos e a natureza jurídica da contratação por Sistema de Registro de Preços, conclui-se que a fase preparatória atende, sob o aspecto jurídico-formal, às exigências relacionadas ao planejamento orçamentário da futura contratação, inexistindo óbice jurídico ao prosseguimento do procedimento licitatório, permanecendo, entretanto, a obrigatoriedade de observância da disponibilidade orçamentária quando da formalização de cada contratação decorrente da Ata de Registro de Preços.

**I) Da Adequação da Modalidade eleita,**

A escolha da modalidade licitatória constitui decisão de natureza vinculada à disciplina estabelecida pela Lei Federal nº 14.133/2021, devendo observar a natureza do objeto pretendido pela Administração, suas características técnicas e o regime jurídico aplicável à contratação. A definição da modalidade não se submete a critério discricionário da Administração Pública, impondo-se a estrita observância das hipóteses previstas na legislação, em prestígio aos princípios da legalidade, da isonomia, da competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a concorrência constitui modalidade de licitação destinada, entre outras hipóteses legalmente previstas, às contratações de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, observadas as peculiaridades do objeto e os



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



critérios de julgamento definidos no instrumento convocatório. A nova disciplina legal abandonou a antiga vinculação da concorrência exclusivamente ao valor estimado da contratação, privilegiando a natureza do objeto licitado e o regime jurídico mais adequado à sua execução.

No caso em análise, verifica-se que a Administração optou pela realização de Concorrência Pública, sob a forma eletrônica, destinada ao Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na execução de serviços de reparos, manutenção e pequenas reformas dos prédios vinculados à Secretaria Municipal de Saúde, solução que, em princípio, revela-se compatível com a natureza do objeto descrito nos autos.

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a concorrência é modalidade destinada às contratações de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, observados os critérios definidos pela própria legislação. Considerando que o objeto licitado compreende a futura execução de serviços de engenharia relacionados à manutenção predial, reparos e pequenas reformas em edificações públicas, mostra-se juridicamente adequada a adoção da modalidade concorrência, inexistindo incompatibilidade entre o objeto pretendido e o procedimento licitatório escolhido.

Também merece exame a utilização do Sistema de Registro de Preços, instituto que possui como finalidade registrar valores e condições para futuras contratações, permitindo que a Administração realize as contratações de forma parcelada e conforme o efetivo surgimento das necessidades administrativas durante a vigência da ata. Trata-se de mecanismo destinado justamente às hipóteses em que não é possível definir previamente o quantitativo exato dos serviços que serão efetivamente executados, embora seja possível estimar a demanda potencial da Administração.

No presente procedimento, verifica-se que a própria natureza do objeto evidencia essa característica. Os serviços de manutenção predial possuem demanda variável, decorrendo de situações de desgaste natural das edificações, necessidades supervenientes de reparo, adequações estruturais, substituição de componentes, intervenções corretivas e demais ocorrências cuja quantidade, local de execução e momento de realização não podem ser previamente determinados com absoluta precisão. Nessas circunstâncias, a adoção do Sistema de Registro de Preços mostra-se compatível com a necessidade de conferir maior flexibilidade à gestão administrativa, permitindo que os serviços sejam contratados conforme efetivamente demandados pelas unidades da Secretaria Municipal de Saúde, sem obrigar a Administração à execução integral dos quantitativos estimados.

Sob o aspecto jurídico, observa-se que a documentação constante dos autos apresenta fundamentação para a escolha do modelo de contratação adotado, demonstrando que a Administração pretende atender demandas futuras de manutenção predial mediante contratações sucessivas decorrentes da futura Ata de Registro de Preços, evitando a realização de diversos procedimentos licitatórios para cada necessidade que venha a surgir durante o período de vigência da



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



contratação. Tal solução revela-se compatível com os princípios da eficiência, economicidade e continuidade dos serviços públicos.

Cumprе ressaltar que a presente manifestação não importa em chancela da conveniência administrativa da opção adotada, nem substitui o juízo técnico realizado pelos setores responsáveis pelo planejamento da contratação. A definição da modalidade licitatória e da utilização do Sistema de Registro de Preços decorre da avaliação técnica das características do objeto, da estimativa da demanda e da estratégia administrativa de contratação, competindo a esta Procuradoria apenas verificar a compatibilidade jurídica da solução escolhida com o regime instituído pela Lei Federal nº 14.133/2021.

Registre-se, ainda, que a realização da licitação sob a forma eletrônica também se harmoniza com as diretrizes da legislação vigente, privilegiando a ampliação da competitividade, a transparência dos atos administrativos, a redução dos custos operacionais do procedimento e a ampliação do universo de potenciais licitantes, em consonância com os princípios que orientam o novo regime jurídico das licitações públicas.

Diante dessas considerações, conclui-se que a adoção da Concorrência Pública Eletrônica, associada ao Sistema de Registro de Preços, mostra-se, sob o enfoque estritamente jurídico e à luz dos elementos constantes dos autos, formalmente compatível com a natureza da contratação pretendida, inexistindo óbice legal ao prosseguimento do procedimento licitatório quanto à modalidade eleita, sem prejuízo da responsabilidade dos setores técnicos pela adequada caracterização do objeto e pela justificativa administrativa da solução adotada.

#### **J) Minuta de Edital**

A minuta de edital foi juntada aos autos e reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie. A padronização de modelos de documentos da fase interna da licitação constitui medida de eficiência e celeridade administrativa que encontra previsão no art. 19, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

Tal postulado foi registrado também na quarta edição do [Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU](#), conforme Enunciado BPC nº 06. Para que os objetivos de celeridade, eficiência e segurança sejam alcançados, é preciso que a Administração aponte claramente:

- I) Se houve utilização de modelos padronizados;
- II) Qual modelo foi adotado; e
- III) Quais foram as modificações ou adaptações eventualmente efetuadas no modelo.

No caso, verifica-se que a Administração **utilizou** modelo padronizado de minuta de Edital e demais anexos essenciais, bem como minuta de termo de



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



contrato que reúne cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

No procedimento em análise, verifica-se que os autos encontram-se instruídos com a minuta do edital e com a respectiva minuta contratual, elaboradas para disciplinar a Concorrência Pública Eletrônica destinada ao Registro de Preços para futura contratação de empresa especializada na execução de serviços de reparos, manutenção e pequenas reformas dos prédios vinculados à Secretaria Municipal de Saúde. A documentação evidencia que a Administração buscou compatibilizar as regras do procedimento licitatório com as peculiaridades do objeto e com o regime jurídico estabelecido pela Lei Federal nº 14.133/2021.

Da análise jurídico-formal realizada, observa-se que o instrumento convocatório contempla, em linhas gerais, a identificação do objeto da contratação, a modalidade licitatória, o critério de julgamento, as condições de participação, os requisitos de habilitação, os procedimentos relativos à apresentação das propostas, as regras para interposição de recursos administrativos, os critérios destinados à futura contratação decorrente da Ata de Registro de Preços e as disposições relativas à fiscalização e à execução contratual, revelando compatibilidade formal com a sistemática prevista na Lei nº 14.133/2021.

Igualmente, a minuta contratual disciplina os principais aspectos da futura relação jurídica entre a Administração e a empresa contratada, estabelecendo cláusulas relativas ao objeto, às obrigações das partes, aos prazos de execução, às condições de pagamento, às hipóteses de alteração e extinção do contrato, às sanções administrativas, às responsabilidades da contratada e aos mecanismos de fiscalização da execução contratual, observando, sob o aspecto formal, as diretrizes estabelecidas pelo novo regime jurídico das licitações públicas.

Cumpre destacar que a presente manifestação não importa em aprovação individualizada de cada cláusula contratual sob a perspectiva da conveniência administrativa ou da técnica redacional adotada pela Administração. A atuação desta Procuradoria restringe-se ao exame da conformidade jurídica geral dos instrumentos convocatórios com a legislação vigente, permanecendo sob responsabilidade da autoridade competente a adoção das providências eventualmente necessárias para aperfeiçoamento do texto final antes da publicação do edital.

Da mesma forma, eventual necessidade de ajustes redacionais, correções materiais, atualização de datas, referências administrativas, valores estimados, cronogramas, códigos internos ou adequações decorrentes de recomendações dos órgãos técnicos poderá ser realizada antes da publicação do instrumento convocatório, desde que preservada a identidade do objeto licitado e observadas as disposições da Lei nº 14.133/2021.

Ressalte-se, ainda, que a regularidade da futura execução contratual dependerá não apenas da adequada elaboração das cláusulas contratuais, mas também da efetiva atuação dos fiscais e gestores do contrato, os quais deverão acompanhar a execução dos serviços, verificar o cumprimento das obrigações assumidas pela contratada e adotar as medidas administrativas cabíveis diante de



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



eventual inadimplemento, em estrita observância às disposições legais e contratuais.

Diante da documentação constante dos autos, conclui-se que a minuta do edital e a minuta contratual apresentam-se, sob o aspecto jurídico-formal, compatíveis com a legislação aplicável e aptas a subsidiar o prosseguimento da presente Concorrência Pública Eletrônica, inexistindo óbice jurídico à continuidade do procedimento licitatório, ressalvada a possibilidade de adequações formais que eventualmente se revelem necessárias antes da publicação definitiva do instrumento convocatório.

### **III – DA CONCLUSÃO**

Diante da análise dos autos, verifica-se que o **Processo Licitatório nº 3/2026-005-PMSDA** foi instruído, sob o aspecto jurídico-formal, com os documentos essenciais exigidos pela Lei Federal nº 14.133/2021 para a realização da presente **Concorrência Pública Eletrônica**, destinada ao Registro de Preços para eventual contratação de empresa especializada na execução de serviços de reparos, manutenção e pequenas reformas nos prédios da Secretaria Municipal de Saúde.

No âmbito da competência desta Procuradoria, não foram identificadas irregularidades jurídicas que impeçam o prosseguimento do certame, ressalvando-se que a análise realizada se restringe ao controle de legalidade, não abrangendo os aspectos técnicos, orçamentários, financeiros ou de engenharia, cuja responsabilidade permanece com os setores competentes.

Dessa forma, **opina-se favoravelmente pelo prosseguimento do procedimento licitatório**, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, ressalvada a responsabilidade da autoridade competente pela condução do certame e pela verificação dos requisitos técnicos e administrativos pertinentes.

É o parecer. SMJ.

São Domingos do Araguaia/PA, 23 de julho de 2026.

---

**ALDENOR SILVA DOS SANTOS FILHO**  
Procurador Municipal  
Portaria nº 578/2025 – GAB/PMSDA