

ESTADO DE GOIÁS MUNICÍPIO DE CATALÃO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Catalão - Estado de Goiás | CNPJ nº 01.505.643/0001-50
Rua Nassin Agel, nº 505 - Centro - Catalão/GO | CEP 75.701-050

PARECER JURÍDICO PRELIMINAR Nº PGM/PL Nº 0040/2026

Processo Administrativo nº 2025029736

Origem: Secretaria Municipal de Educação / Fundo Municipal de Educação (FME)

Assunto: Controle prévio de legalidade, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 e da Instrução Normativa TCM/GO nº 009/2023, sobre o histórico integral da fase preparatória e, especificamente, sobre o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, o Edital de Licitação e o documento técnico "Blindagem Jurídica da Vigência de 60 (sessenta) meses", na versão mais recentemente apresentada, referente ao Pregão Eletrônico para Registro de Preços nº 90076/2025, destinado à contratação de serviços de manutenção preventiva e corretiva de aparelhos de ar condicionado, com elaboração e execução de PMOC, para atendimento da Secretaria Municipal de Educação de Catalão/GO.

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. FINALIDADE DO INSTITUTO. VEDAÇÃO AO USO DO SRP PARA OBJETO QUE SE ESGOTA NA PRIMEIRA E ÚNICA CONTRATAÇÃO, CONFORME JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA E REITERADA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PARCELA DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA CONTÍNUA (PMOC) QUE, POR SUA PREVISIBILIDADE, NÃO COMPORTA REGISTRO DE PREÇOS, AINDA QUE FORMALMENTE ROTULADA COMO TAL. LEGITIMIDADE, EM TESE E EM ABSTRATO, DA VIGÊNCIA DE ATÉ 60 (SESSENTA) MESES PARA SERVIÇO CONTÍNUO, NOS TERMOS DOS ARTS. 106 E 107 DA LEI Nº 14.133/2021, DESDE QUE ESSE REGIME SEJA ALCANÇADO POR CONTRATAÇÃO DIRETA CONTINUADA, E NÃO POR INTERMÉDIO DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. HISTÓRICO PROCESSUAL QUE REVELA INTENÇÃO ADMINISTRATIVA LEGÍTIMA – CONTRATAÇÃO DE FORNECEDOR ÚNICO PARA AS DUAS FRENTES DE MANUTENÇÃO – NUNCA ADEQUADAMENTE INSTRUMENTALIZADA EM MODELAGEM JURÍDICA COERENTE. PERSISTÊNCIA DE INCONSISTÊNCIA DOCUMENTAL ENTRE O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E O TERMO DE REFERÊNCIA QUANTO AO REGIME TEMPORAL DA PARCELA CORRETIVA. AUSÊNCIA DE CONSOLIDAÇÃO DOCUMENTAL DETERMINADA EM DESPACHO ANTERIOR. PENDÊNCIAS NÃO SANADAS QUANTO À PESQUISA DE PREÇOS DA VERBA DE PEÇAS E À MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS VALORES UNITÁRIOS, EM AFRONTA AO ART. 23 DA LEI Nº 14.133/2021. APRESENTAÇÃO DE ALTERNATIVA CONTRATUAL JURIDICAMENTE VIÁVEL, A TÍTULO ORIENTATIVO, SEM PREJUÍZO DA DISCRICIONARIEDADE TÉCNICA E ADMINISTRATIVA DA GESTÃO. MANIFESTAÇÃO DE NATUREZA OPINATIVA E NÃO VINCULANTE, NOS TERMOS DO ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021.

I - RELATÓRIO

O Processo Administrativo nº 2025029736 foi aberto no sistema Prodata em 15 de agosto de 2025, tendo por objeto a contratação de serviços, sem dedicação exclusiva de mão de obra, de elaboração do Plano de Manutenção, Operação e Controle (PMOC), manutenção preventiva e corretiva, instalação, desinstalação, remanejamento e fornecimento de peças de reposição e materiais de consumo



ESTADO DE GOIÁS MUNICÍPIO DE CATALÃO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Catalão – Estado de Goiás | CNPJ nº 01.505.643/0001-50
Rua Nassim Agel, nº 505 – Centro – Catalão/GO | CEP 75.701-050

correlatos, por demanda, em aparelhos de ar condicionado (climatização e refrigeração) da Secretaria Municipal de Educação de Catalão.

O primeiro documento produzido nos autos foi o Documento de Formalização de Demanda (DFD), assinado em 11 de agosto de 2025 por Adilson Pinto Ciríaco, Secretário Municipal de Educação e Gestor do Fundo Municipal de Educação, que delimitou expressamente o período da contratação pretendida em 24 (vinte e quatro) meses, sem qualquer menção, nessa fase, ao Sistema de Registro de Preços como figura jurídica a ser adotada.

Seguiu-se o Estudo Técnico Preliminar de 25 de agosto de 2025, elaborado por Ana Paula Silva, e os orçamentos de fornecedores Max Clima Ar Condicionado (CNPJ 10.637.143/0001-62, emitido em 11/11/2025) e Frioar Ar Condicionado (CNPJ 26.179.596/0001-22, emitido em 19/11/2025), Banco de Preços datado de 06 e 07/01/2026 e tabela indicativa do preço médio por serviço.

O Termo de Referência inicial foi elaborado por Carlos Estevão Galvão, Diretor do Fundo Municipal de Educação, em 14 de janeiro de 2026. Sobre essa instrução, esta Procuradoria exarou o Parecer Jurídico nº PGM/PL nº 0010/2026, em 16 de março de 2026 – primeira manifestação jurídica formal do processo, que reconheceu a viabilidade da contratação em tese, condicionando o prosseguimento a despacho saneador com 14 (quatorze) determinações de aperfeiçoamento. Registre-se que, nessa versão do Termo de Referência, ainda não constava qualquer arquitetura de contrato derivado de longa duração associado a Ata de Registro de Preços.

Após o parecer, foi juntado Edital de Licitação e respectivos anexos, sem data, elaborado pela Agente de Contratação Andressa Paula Vaz Alves, e nova versão do Termo de Referência, datada de 22 de abril de 2026, novamente elaborada por Carlos Estevão Galvão e chancelada pelo Secretário Adilson Pinto Ciríaco – nessa versão, pela primeira vez, surgiu a figura de vigência contratual de "2 anos, prorrogável até 10 anos" para a parcela de manutenção preventiva.

A unidade demandante, por meio de Carlos Estevão Galvão, apresentou peça sem data denominada "Resposta ao Despacho Jurídico de Saneamento Processual do Parecer Jurídico nº 0010/2026", rejeitando expressamente 12 (doze) das 14 (quatorze) determinações então exaradas. Em resposta, esta Procuradoria exarou a Manifestação Jurídica Complementar nº PGM/PL nº 0001/2026, em 06 de maio de 2026, rebatendo ponto a ponto os argumentos da unidade demandante e identificando, pela primeira vez, a inconsistência decorrente da coexistência, na nova redação do



ESTADO DE GOIÁS MUNICÍPIO DE CATALÃO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Catalão – Estado de Goiás | CNPJ nº 01.505.643/0001-50
Rua Nassim Agel, nº 505 – Centro – Catalão/GO | CEP 75.701-050

Termo de Referência, entre a lógica de Sistema de Registro de Preços e a disciplina de um contrato autônomo de longa duração.

Seguiram-se, então: Estimativa Preliminar de Preços, datada de 26 de maio de 2026, elaborada por Adriano Ferreira França, servidor da Secretaria Municipal de Administração; novo Estudo Técnico Preliminar, datado de 26 de maio de 2026, elaborado por Ana Paula Silva; novo Termo de Referência, datado de 19 de maio de 2026, elaborado por Carlos Estevão Galvão e cancelado por Adilson Pinto Ciríaco – nessa versão, a arquitetura evoluiu para o "modelo de execução híbrido", com Ata de 12+12 meses e "contrato derivado" de 12 meses prorrogável até 60 meses; e novo Edital de Licitação e anexos, sem data, elaborado pela Agente de Contratação Andressa Paula Vaz Alves. Foi também apresentada, sem data, Justificativa Técnica Complementar sobre a adoção do Sistema de Registro de Preços, na qual a unidade demandante afirmou, de forma expressa, que a opção administrativa seria pelo SRP para a integralidade do objeto.

Foi exatamente sobre essa Justificativa Técnica Complementar – e não sobre o mérito da modelagem híbrida em si – que esta Procuradoria exarou o Despacho de 12 de junho de 2026. Cumpre esclarecer, porque é relevante para a correta compreensão do alcance daquele Despacho, que ele analisou especificamente a justificativa apresentada pela unidade demandante para a adoção do SRP, e reconheceu, a partir dela, o cabimento em tese do instituto; determinou, em oito itens (I a VIII), a eliminação de qualquer redação que sugerisse coexistência entre essa opção declarada (SRP integral) e uma modelagem de contratação continuada autônoma, com expressa determinação de retorno dos autos após a consolidação documental.

Em atendimento nominal a esse Despacho, foram juntados aos autos: o documento "Blindagem Jurídica da Vigência de 60 (sessenta) meses", sem data e sem assinatura, elaborado pela própria Secretaria demandante; Estudo Técnico Preliminar datado de 08 de maio de 2026, elaborado por Ana Paula Silva; Termo de Referência datado de 19 de maio de 2026; e Edital de Licitação sem data, elaborado pela Agente de Contratação Andressa Paula Vaz Alves.

Cumpre registrar três circunstâncias verificadas no exame direto destes últimos documentos, que compõem o objeto central da presente manifestação.

Primeira, a datação do Estudo Técnico Preliminar apresentado como resposta ao Despacho (08/05/2026) não corresponde à sequência cronológica real da tramitação: é anterior não apenas ao próprio Despacho, mas também ao Estudo Técnico Preliminar de 26/05/2026 que já constava dos autos antes daquele Despacho.



ESTADO DE GOIÁS MUNICÍPIO DE CATALÃO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Catalão – Estado de Goiás | CNPJ nº 01.505.643/0001-50
Rua Nassin Agel, nº 505 – Centro – Catalão/GO | CEP 75.701-050

O Termo de Referência juntado nesta etapa ostenta a mesma data (19/05/2026) do Termo de Referência que já compunha os autos na remessa anterior. A conferência dos documentos, realizada por esta Procuradoria, confirma que os documentos técnicos são idênticos, sem qualquer alteração de conteúdo, em relação aos que já instruíam os autos antes do Despacho de junho. Não houve, portanto, a consolidação documental revisada determinada no item VIII daquele Despacho; o que foi juntado, nesse particular, é a reapresentação do mesmo conjunto documental já existente, acompanhada apenas de uma peça de defesa técnica, sem qualquer revisão de redação.

Segunda, o objeto originalmente formalizado no DFD – contratação pelo período de 24 meses – não foi objeto de revisão formal que documentasse a razão pela qual a necessidade administrativa evoluiu para comportar uma arquitetura de até 60 meses para a parcela contínua.

Terceira, cumpre delimitar com precisão o alcance do Despacho de 12/06/2026: ele analisou exclusivamente a Justificativa Técnica Complementar apresentada pela unidade demandante para a adoção do Sistema de Registro de Preços, aceitando, em tese, o cabimento do SRP para a integralidade do objeto a partir do cotejo entre as características do objeto e as hipóteses genéricas de cabimento previstas no art. 3º do Decreto Federal nº 11.462/2023 e nos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021. O Despacho não teve por objeto comparar essa opção com a alternativa de contratação direta e continuada, nem submeteu o cabimento do SRP ao teste mais específico consolidado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União – a saber, se o objeto, por sua natureza, comportará mais de uma contratação ao longo da vigência da ata, ou se se esgotará em uma única contratação. Esse teste específico não foi aplicado por nenhuma manifestação jurídica anterior deste processo, e é desenvolvido nesta, a partir do conhecimento do Acórdão nº 1.351/2025-Plenário do Tribunal de Contas da União, julgado em 18/06/2025 – portanto já existente e público antes mesmo do Despacho, mas não referido em nenhuma das manifestações anteriores. Não se trata, portanto, de precedente que contradiga o Despacho de junho dentro do que ele se propôs a examinar, mas de teste jurídico adicional, até então não realizado nestes autos, cujo resultado é desenvolvido no mérito desta manifestação, por constituir o núcleo da presente análise.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

1. Da natureza e do alcance do controle exercido por esta Procuradoria

ESTADO DE GOIÁS MUNICÍPIO DE CATALÃO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Catalão – Estado de Goiás | CNPJ nº 01.505.643/0001-50
Rua Nassin Agel, nº 505 – Centro – Catalão/GO | CEP 75.701-050

O art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, 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. O § 1º exige que essa manifestação seja redigida em linguagem simples e compreensível, com exposição dos pressupostos de fato e de direito considerados. A Instrução Normativa TCM/GO nº 009/2023 disciplina, complementarmente, a formalização e a instrução dos procedimentos de contratação no âmbito dos Municípios goianos.

Nenhum desses dispositivos atribui à Procuradoria poder decisório sobre o mérito administrativo da contratação: o § 3º do art. 53 deixa claro que, encerrada a instrução técnica e jurídica, é a autoridade administrativa quem determina a divulgação do edital. A decisão sobre o modelo de contratação, sobre as quantidades, sobre as especificações técnicas e sobre a conveniência da solução adotada permanece, em toda a sua extensão, no âmbito da gestão.

Essa delimitação, contudo, não impede – antes recomenda – que esta manifestação indique, como parte de sua função orientadora, qual arquitetura jurídica, entre as possíveis, é compatível com a lei e com a jurisprudência consolidada, sempre que o problema identificado for de natureza jurídica, e não técnica. É o que ocorre no presente caso: a controvérsia central não diz respeito a quantidades, especificações ou preços – matérias de competência exclusiva da área técnica –, mas à escolha do instituto contratual (Sistema de Registro de Preços versus contratação direta continuada), que é, em sua essência, uma questão jurídica. Por essa razão, esta manifestação, além de apontar as inconsistências e ilegalidades verificadas, apresentará, no item II.9, uma alternativa contratual juridicamente viável, a título de orientação, sem que isso implique decisão em lugar da gestão nem invasão da competência técnica da unidade demandante.

2. Da posição sustentada por esta Procuradoria desde o início e da intenção administrativa subjacente

Desde o Parecer nº PGM/PL nº 0010/2026, a posição desta Procuradoria tem sido consistente: o objeto é lícito, e a instrução comporta aperfeiçoamento pontual, sem que isso configure, por si só, óbice insuperável. Essa posição não se alterou. O que se sucedeu, ao longo de onze meses de tramitação, foi uma série de tentativas da unidade demandante de formalizar uma mesma intenção administrativa – contratar um único fornecedor, capaz de executar tanto a manutenção preventiva quanto a corretiva, com estabilidade de preço por um horizonte mais longo do que o



ESTADO DE GOIÁS MUNICÍPIO DE CATALÃO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Catalão – Estado de Goiás | CNPJ nº 01.505.643/0001-50
Rua Nassin Agel, nº 505 – Centro – Catalão/GO | CEP 75.701-050

inicialmente previsto – sem que essa intenção fosse, em nenhuma das versões, adequadamente traduzida em uma modelagem jurídica coerente e estável.

O histórico é elucidativo: o DFD (agosto/2025) previa 24 meses, sem menção a SRP. O Termo de Referência de janeiro/2026, que fundamentou o Parecer nº 0010, também não continha essa figura. Em abril/2026, surgiu a vigência de "2 anos, prorrogável até 10 anos", sem que o DFD fosse revisto. Em maio/2026, essa arquitetura foi reformulada como "modelo de execução híbrido", com fundamentação jurídica elaborada, mas internamente incoerente, como se demonstra no item II.5. A Justificativa Técnica Complementar que antecedeu o Despacho de junho declarou que a opção seria pelo SRP integral – e a Blindagem Jurídica, produzida depois do Despacho, retomou a defesa do contrato derivado autônomo que aquele Despacho havia determinado eliminar, sem enfrentar essa contradição.

Esse padrão não é compatível com a hipótese de que esta Procuradoria tenha compreendido equivocadamente a vontade da unidade demandante: em nenhum momento a unidade demandante demonstrou, documentalmente, que a leitura desta Procuradoria estivesse equivocada; ao contrário, cada nova versão reagiu à manifestação jurídica anterior buscando nova fundamentação para a mesma arquitetura questionada, sem jamais revisar o documento de origem (o DFD) nem reconhecer expressamente as mudanças de rumo. O quadro é mais compatível com uma dificuldade reiterada de instrumentalização jurídica adequada de um objetivo administrativo legítimo – o que, à luz do item II.9 desta manifestação, tem solução.

3. Do alcance específico do Despacho de 12 de junho de 2026

Importa fixar, com precisão, o objeto e o alcance do Despacho de 12/06/2026, especialmente porque a análise desenvolvida no item seguinte o aprofunda, sem contrariá-lo. Aquele Despacho não examinou, de forma autônoma, a modelagem contratual em si; examinou a Justificativa Técnica Complementar apresentada pela unidade demandante para a adoção do Sistema de Registro de Preços, e, a partir da premissa nela contida – de que a opção seria pelo SRP para a integralidade do objeto –, determinou que a redação dos instrumentos fosse uniformizada em torno dessa opção, eliminando-se qualquer resquício de contratação continuada autônoma dissociada da Ata.

A análise ora empreendida, mais ampla porque parte da reconstituição de todo o histórico processual e da pesquisa de jurisprudência superveniente, permite concluir que a premissa aceita naquele Despacho – SRP para a integralidade do objeto, incluída a parcela de manutenção preventiva contínua – não resiste, ela

ESTADO DE GOIÁS MUNICÍPIO DE CATALÃO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Catalão – Estado de Goiás | CNPJ nº 01.505.643/0001-50
Rua Nassin Agei, nº 505 – Centro – Catalão/GO | CEP 75.701-050

própria, ao exame da finalidade do instituto, tal como consolidado pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Não se trata de contradizer o Despacho de junho, cujo diagnóstico central — de que havia incoerência a ser eliminada — estava correto; trata-se de reconhecer que a via de solução por ele indicada (uniformizar tudo em torno do SRP integral) não é, ela mesma, suficiente para sanar o vício, pelas razões expostas a seguir.

4. Da legitimidade, em tese e em abstrato, da vigência de até 60 meses para serviço contínuo

A Blindagem Jurídica defende que a parcela de manutenção preventiva e PMOC pode ser objeto de contrato com vigência de até 60 meses, com fundamento no art. 84, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, nos arts. 22, 34 e 36 do Decreto Federal nº 11.462/2023 e nos arts. 106 e 107 da própria Lei. A conferência dessas fontes, feita diretamente nos textos oficiais — Lei nº 14.133/2021; Decreto nº 11.462/2023, conforme publicado no Planalto; Manual "Licitações e Contratos" do Tribunal de Contas da União; Orientações Normativas da AGU nºs 90/2024, 91/2024, 98/2025, 99/2025 e 100/2025 —, confirma que a vigência de até 5 anos, prorrogável até o limite decenal, é regime legítimo para serviços contínuos, desde que atendidos os requisitos dos arts. 106 e 107 (atesto de vantagem econômica, atesto anual de crédito orçamentário, previsão de prorrogação em edital ou cláusula contratual, reavaliação de vantajosidade a cada prorrogação).

Essa conclusão, todavia, diz respeito exclusivamente ao regime de duração do contrato, e não legitima, por si só, a via de acesso a esse regime por meio de Sistema de Registro de Preços. É esse o ponto desenvolvido a seguir, e que constitui o núcleo desta manifestação.

5. Da vedação ao uso do Sistema de Registro de Preços para objeto que se esgota na primeira e única contratação — Acórdão nº 1.351/2025-TCU-Plenário e jurisprudência reiterada

O Tribunal de Contas da União mantém entendimento consolidado e reiterado, ao longo de mais de uma década, no sentido de que o Sistema de Registro de Preços não pode ser utilizado quando o objeto, por sua natureza, somente comportará uma única contratação, que esgotará de imediato os quantitativos registrados. Nessa hipótese, o instituto é utilizado em desacordo com sua finalidade, que é viabilizar contratações futuras, eventuais e não necessariamente únicas.



ESTADO DE GOIÁS MUNICÍPIO DE CATALÃO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Catalão – Estado de Goiás | CNPJ nº 01.505.643/0001-50
Rua Nassin Agel, nº 505 – Centro – Catalão/GO | CEP 75.701-050

O precedente mais recente é o Acórdão nº 1.351/2025-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, julgado em 18/06/2025), que examinou pregão para registro de preços de serviços continuados de restaurante universitário e assentou que "a contratação, da forma como foi feita, exaurindo os quantitativos registrados na primeira contratação, desvirtuou o sistema de registro de preços, na medida em que não havia necessidade de se manter preços registrados, com possibilidade de contratações futuras". Nesse julgamento, o Tribunal negou provimento a recurso contra o subitem 1.6.1.3 do Acórdão nº 546/2024-Plenário, que já havia dado ciência sobre a impossibilidade de utilizar o SRP em hipóteses em que o objeto enseja apenas uma contratação, exaurindo de imediato os quantitativos registrados. A mesma linha remonta aos Acórdãos nºs 1.443/2015-Plenário (uso do SRP para contratação única e integral do objeto, que leva à extinção da ata já na primeira contratação, fere os princípios da razoabilidade e da finalidade) e 1.712/2015-Plenário (indevida a utilização do SRP quando as peculiaridades do objeto indiquem que só será possível uma única contratação).

Essa jurisprudência aplica-se diretamente à parcela de manutenção preventiva e PMOC deste processo. Trata-se de serviço cujo próprio Estudo Técnico Preliminar qualifica como de "trato sucessivo", com "cronograma anual definido, procedimentos padronizados e quantitativos previsíveis", destinado a uma única Secretaria, sem qualquer prospecto de adesão por outros órgãos ou de contratações futuras distintas. Independentemente de a arquitetura ser redigida como "contrato derivado autônomo" (Blindagem Jurídica) ou como execução integralmente absorvida pela Ata (redação pretendida pelo Despacho de junho), o resultado prático é o mesmo em ambos os casos: será celebrado um único instrumento, que se tornará o veículo exclusivo dessa parcela por todo o horizonte de até 60 meses, mediante sucessivas prorrogações do mesmo ajuste – e não por meio de novas contratações, eventuais e sucessivas, lastreadas na Ata. A Ata, quanto a essa parcela, esgota sua função na primeira e única contratação, exatamente a hipótese que o Acórdão nº 1.351/2025 e os precedentes que o antecedem repudiam.

Conclui-se, portanto, que a determinação do Despacho de 12/06/2026 – uniformizar a redação em torno do SRP integral – embora correta no diagnóstico de que havia incoerência a eliminar, não é suficiente, por si só, para sanar a ilegalidade quanto à parcela de manutenção preventiva contínua. A adoção do SRP para essa parcela específica, ainda que redigida de forma tecnicamente impecável e sem qualquer resquício de "contrato autônomo dissociado da ata", permaneceria incompatível com a finalidade do instituto, tal como interpretada de forma reiterada pelo Tribunal de Contas da União. A parcela de manutenção preventiva e PMOC



ESTADO DE GOIÁS MUNICÍPIO DE CATALÃO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Catalão - Estado de Goiás | CNPJ nº 01.505.643/0001-50
Rua Nassin Agel, nº 505 - Centro - Catalão/GO | CEP 75.701-050

deveria ser objeto de contratação direta e continuada, sob os arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021, sem transitar pelo Sistema de Registro de Preços.

Diferente é a situação da parcela eventual e corretiva — peças de reposição e mão de obra para reparos não programados —, cuja incerteza quanto ao momento, à especificação e à quantidade é real e concreta, e que continua a comportar, legitimamente, tratamento sob a lógica de registro de preços ou de mecanismo equivalente de fornecimento sob demanda, conforme desenvolvido no item II.9.

6. Da inconsistência textual entre o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência quanto à parcela corretiva

Independentemente da conclusão do item anterior, remanesce a inconsistência já identificada entre os dois documentos técnicos: o Estudo Técnico Preliminar (item 2.3.1, "f") afirma corretamente que ordens de serviço para atendimentos eventuais somente podem ser emitidas dentro da vigência da Ata (máximo 24 meses, nos termos do art. 84 da Lei nº 14.133/2021 e do art. 22 do Decreto nº 11.462/2023); o Termo de Referência (item 6.25.1.2), todavia, condiciona a renovação da verba de manutenção corretiva à "existência de saldo na ata" em qualquer momento "antes do término da vigência do contrato" — isto é, em horizonte que pode chegar a 60 meses, quando a Ata já não existirá juridicamente a partir do vigésimo quinto mês. Trata-se de inconsistência documental concreta, e não de hipótese abstrata de risco, que se dissolve integralmente caso adotada a reformulação indicada no item II.9.

7. Da pesquisa de preços da verba de peças e da memória de cálculo dos valores unitários

Remanescem, sem qualquer alteração desde o Parecer nº 0010/2026, duas pendências reconhecidas pela própria unidade demandante: a estimativa de valor da verba de peças (R\$ 220.000,00) foi definida com base na capacidade orçamentária da Secretaria, e não em pesquisa de mercado, conforme admitido pelo próprio Diretor do Fundo Municipal de Educação; e a memória de cálculo dos valores unitários dos serviços — distinta da memória de cálculo dos quantitativos, esta já presente no Estudo Técnico Preliminar — não foi juntada aos autos. Ambas as pendências configuram descumprimento direto do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que exige que a estimativa de preços reflita valores de mercado, e não a disponibilidade orçamentária do órgão contratante.

8. Da conferência da jurisprudência citada e da confiabilidade da instrução técnica

ESTADO DE GOIÁS MUNICÍPIO DE CATALÃO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Catalão - Estado de Goiás | CNPJ nº 01.505.643/0001-50
Rua Nassim Agel, nº 505 - Centro - Catalão/GO | CEP 75.701-050

Dos quatro acórdãos do Tribunal de Contas da União invocados no Estudo Técnico Preliminar e na Blindagem Jurídica (nºs 1.214/2013, 1.545/2013, 2.622/2013 e 4454/2020), apenas o primeiro foi confirmado como existente e pertinente. O Acórdão nº 2.622/2013-TCU-Plenário trata de parâmetros de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) em obras públicas, matéria estranha ao tema, configurando citação normativa incorreta. Os Acórdãos nºs 1.545/2013 e 4454/2020 não foram localizados, com o conteúdo que lhes foi atribuído, nas bases de jurisprudência consultadas. A própria Blindagem Jurídica já reconheceu, em seu item 4.4, a necessidade de conferência dessas referências antes da publicação do edital – conferência que, até a presente data, não foi realizada.

9. Da alternativa contratual juridicamente viável

Nos termos do item II.1, apresenta-se, a título orientativo, modelagem que atende à intenção administrativa legítima de contratar um único fornecedor para as duas frentes de manutenção, sem incorrer na ilegalidade apontada no item II.5.

Recomenda-se a contratação por meio de um único instrumento de prestação de serviço contínuo, licitado por pregão eletrônico comum, sem Sistema de Registro de Preços, com fundamento nos arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021, estruturado, no mínimo, em três componentes: um item de valor fixo mensal para a manutenção preventiva e para a elaboração e execução do PMOC, cujo quantitativo e cronograma já são integralmente conhecidos; um item de mão de obra para atendimento corretivo sob chamado, com quantitativo anual estimado e remuneração por medição efetiva da demanda, sem obrigação de consumo integral, mecanismo que é ordinário em contratos de serviço continuado e não depende do instituto do registro de preços; e uma verba de ressarcimento para peças e materiais de reposição, mediante cotação e comprovação fiscal, nos moldes já disciplinados no item 6.25.1 do Termo de Referência atual, porém desvinculada de qualquer referência a "saldo na ata", sujeita, se necessário reforço de valor, às regras ordinárias de alteração contratual do art. 124 da Lei nº 14.133/2021.

Essa estrutura dissolve, por si só, a inconsistência apontada, porque deixa de existir a Ata cuja vigência poderia conflitar com a do contrato; preserva a possibilidade de vigência de até 60 meses para a parcela contínua, agora por via juridicamente adequada; e atende à intenção administrativa de contratação de fornecedor único, sem as fragilidades da modelagem tentada até aqui.



ESTADO DE GOIÁS MUNICÍPIO DE CATALÃO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Catalão - Estado de Goiás | CNPJ nº 01.505.643/0001-50
Rua Nassim Agel, nº 505 - Centro - Catalão/GO | CEP 75.701-050

Caso a unidade demandante tenha interesse em preservar a possibilidade de registro de preços para a aquisição de peças — por exemplo, para viabilizar eventual adesão futura por outras unidades da Administração —, essa é a única parcela do objeto que comporta, com segurança, tal tratamento, devendo então ser conduzida em procedimento próprio e apartado do contrato de serviço contínuo.

Reitera-se que a escolha entre essas alternativas, assim como todos os aspectos técnicos internos da contratação — quantidades, especificações, cronogramas e valores —, permanece na esfera de discricionariedade técnica e administrativa da gestão. O que esta Procuradoria indica, no exercício de sua função orientadora, é que, entre as arquiteturas jurídicas possíveis, existe uma que é compatível com a legislação e com a jurisprudência dominante, diversa das duas já tentadas nestes autos.

III - CONCLUSÃO

Reconstituído o histórico integral da fase preparatória, desde a abertura do processo em 15/08/2025 até os documentos ora examinados, esta Procuradoria conclui que a instrução, tal como atualmente redigida, apresenta duas ilegalidades concretas, e não meras impropriedades formais.

A primeira consiste na adoção do Sistema de Registro de Preços para a parcela de manutenção preventiva e PMOC — serviço de natureza contínua, previsível, quantificável e destinado a uma única Secretaria, que, tal como estruturado, resultará em uma única contratação derivada, prorrogada sucessivamente até o limite de 60 meses. Essa arquitetura é incompatível com a finalidade do Sistema de Registro de Preços, nos termos da jurisprudência reiterada e consolidada do Tribunal de Contas da União — Acórdãos nºs 1.443/2015, 1.712/2015, 546/2024 e, mais recentemente, 1.351/2025, todos Plenário —, que veda a utilização do instituto quando o objeto se esgota na primeira contratação. Essa conclusão subsiste independentemente de a arquitetura ser redigida como "contrato derivado autônomo", nos termos da Blindagem Jurídica, ou como execução integralmente absorvida pela Ata, nos termos em que o Despacho de 12/06/2026 determinara reformular a redação: em ambos os casos, o vício de fundo é o mesmo, porque nenhuma das duas soluções desfaz o fato de que a Ata, quanto a essa parcela, jamais seria efetivamente utilizada para mais de uma contratação.

A segunda ilegalidade consiste na estimativa de valor da verba de peças e componentes (R\$ 220.000,00), fixada com base na capacidade orçamentária da Secretaria, e não em pesquisa de mercado, conforme reconhecido pela própria unidade demandante em manifestação formal nos autos — em afronta direta ao art. 23 da Lei



ESTADO DE GOIÁS MUNICÍPIO DE CATALÃO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Catalão - Estado de Goiás | CNPJ nº 01.505.643/0001-50
Rua Nassin Agel, nº 505 - Centro - Catalão/GO | CEP 75.701-050

nº 14.133/2021, que exige que a estimativa de preços reflita valores efetivamente praticados no mercado.

A essas duas ilegalidades somam-se riscos e fragilidades que, em sua maior parte, delas decorrem ou as agravam: a inconsistência textual entre o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência quanto ao regime temporal da parcela corretiva; o não cumprimento das determinações de uniformização documental constantes do Despacho de 12/06/2026; a citação, no Estudo Técnico Preliminar, de precedente do Tribunal de Contas da União estranho à matéria (Acórdão nº 2.622/2013, relativo a BDI de obras) e de outros dois cuja existência não foi confirmada; a ausência de memória de cálculo dos valores unitários dos serviços; e a inconsistência cronológica entre as datas dos últimos documentos técnicos reapresentados e a sequência real da tramitação processual.

Nenhuma dessas questões é nova ou surge, pela primeira vez, nesta manifestação. O histórico ora reconstituído demonstra que a intenção administrativa subjacente a todo o processo – contratar um único fornecedor, capaz de executar tanto a manutenção preventiva quanto a corretiva, com estabilidade de preço por um horizonte mais longo do que os 24 meses originalmente previstos no Documento de Formalização de Demanda – é legítima, razoável e plenamente alcançável, desde que corretamente instrumentalizada. O que tem faltado, ao longo de sucessivas versões do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, não é clareza quanto ao que se deseja contratar, mas uma modelagem jurídica estável e coerente para chegar lá. Por essa razão, esta Procuradoria apresentou, no item II.9, uma alternativa contratual concreta – contrato único de prestação de serviço contínuo, sem Sistema de Registro de Preços, estruturado em item fixo para a manutenção preventiva e PMOC, item de mão de obra corretiva remunerado por medição, e verba de ressarcimento de peças –, que atende à intenção administrativa legítima sem incorrer nas ilegalidades apontadas.

Ante a extensão da reformulação recomendada – que envolve a própria escolha do instituto contratual, e não apenas ajustes redacionais pontuais –, esta Procuradoria entende necessário que os autos retornem, uma única vez, para análise jurídica conclusiva após a apresentação da versão reformulada do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência, do Edital e das minutas correspondentes, independentemente de qual das alternativas apresentadas no item II.9 venha a ser adotada. Não se trata de sujeitar o processo a novo ciclo indefinido de idas e vindas, mas de reconhecer que a mudança de modelagem jurídica – diversamente de uma simples correção de valor, de data ou de referência normativa – é matéria que ainda não foi objeto de exame por esta Procuradoria em sua versão final, e que, uma vez



ESTADO DE GOIÁS MUNICÍPIO DE CATALÃO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Prefeitura Municipal de Catalão - Estado de Goiás | CNPJ nº 01.505.643/0001-50
Rua Nassin Agel, nº 505 - Centro - Catalão/GO | CEP 75.701-050

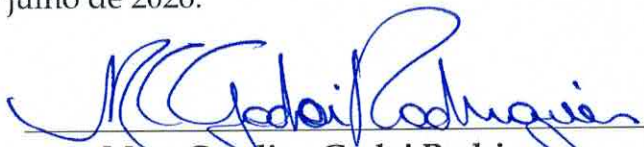
apresentada de forma consolidada, deverá permitir a esta Procuradoria manifestação conclusiva única, sem necessidade de novas rodadas caso as demais pendências apontadas (pesquisa de preços, memória de cálculo, jurisprudência, consolidação documental) sejam sanadas em conjunto.

Em sentido inverso, caso a gestão opte por manter a modelagem e os documentos técnicos tal como atualmente redigidos, sem acolher a reformulação ora recomendada, não há necessidade de retorno dos autos a esta Procuradoria para nova manifestação jurídica sobre o mesmo objeto: a análise de legalidade encontra-se integralmente exposta neste parecer e nas manifestações anteriores que o precederam, e a opção por prosseguir nessas condições constituirá exercício da discricionariedade administrativa da gestão, que assumirá, a partir de então, a responsabilidade correspondente perante os órgãos de controle interno e externo.

Esta manifestação não tem caráter vinculante. Nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, cabe à assessoria jurídica exercer o controle prévio de legalidade da instrução; a decisão sobre a divulgação do edital, sobre o prosseguimento do certame e, sobretudo, sobre o modelo de contratação a ser adotado — inclusive quanto a eventual opção por manter, sob sua responsabilidade técnica e administrativa, arquitetura diversa da ora recomendada — permanece na esfera de discricionariedade da autoridade competente e da gestão da unidade demandante. A esta cabe ponderar as recomendações aqui formuladas à luz da conveniência e da oportunidade administrativas, e do prejuízo que o prolongamento da fase preparatória, já em curso há onze meses, vem causando à Secretaria. O papel desta Procuradoria, nesta e em todas as manifestações anteriores, tem sido o de esclarecer e orientar — não o de decidir em lugar da gestão.

É o parecer, que se submete à elevada apreciação da autoridade competente.

Catalão/GO, 14 de julho de 2026.


Mara Carolina Godoi Rodrigues
Procuradora-Chefe Administrativa
OAB/GO n.º 32.246