



COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO AMAZONAS
PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO Nº 029.0107.2026.PJ.CIAMA

PROCESSO: 011/2026

LICITAÇÃO: 002/2026

INTERESSADO: COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO AMAZONAS

ASSUNTO: ANÁLISE PRELIMINAR DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, DO TERMO DE REFERÊNCIA, DA PESQUISA DE PREÇOS E DA JUSTIFICATIVA DE NECESSIDADE — CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE SEGURANÇA ARMADA

EMENTA: LICITAÇÃO. EMPRESA PÚBLICA. FASE INTERNA/PREPARATÓRIA E MINUTA DE EDITAL. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO. ARTS. 31, 32, 42, X, 51 E 69 DA LEI Nº 13.303/2016. ARTS. 17 A 19 DO REGULAMENTO INTERNO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS — RILC/CIAMA. ANÁLISE DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, TERMO DE REFERÊNCIA, PESQUISA DE PREÇOS, JUSTIFICATIVA DE NECESSIDADE E DA MINUTA DE EDITAL E SEUS ANEXOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE SEGURANÇA ARMADA. ATIVIDADE-MEIO. CONTROLE PREVENTIVO DE LEGALIDADE. REGULARIDADE FORMAL INTEGRAL DA FASE INTERNA E DA MINUTA DE EDITAL. ADEQUAÇÃO PLENA AOS ARTS. 31, 32, 42, X, 51 E 69 DA LEI Nº 13.303/2016. **PARECER FAVORÁVEL. APROVAÇÃO SEM RESSALVAS.**

I — RELATÓRIO

1. Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria Jurídica para manifestação acerca da regularidade da fase interna (preparatória) do procedimento licitatório destinado à contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de segurança armada, a serem executados de forma contínua nas dependências





da CIAMA, abrangendo, nesta oportunidade, tanto os documentos de planejamento quanto a minuta de edital já elaborada pelo setor competente com base neles.

2. Compõem os autos, nesta fase: (i) comunicação da Comissão Permanente de Licitação — CPL/CIAMA informando a impossibilidade de renovação do contrato nº 007/2023-CIAMA, em razão de pendência documental apontada na Nota Técnica nº 019/2026-UCI/CIAMA, decorrente da Instrução Normativa nº 001/2026-CGE/AM; (ii) manifestação do fiscal do contrato, Sr. Joelson Santos Barroso, favorável à abertura de nova licitação, ante a relevância de resguardar o patrimônio e a segurança dos colaboradores da Companhia; (iii) despacho do Diretor-Presidente determinando o encaminhamento dos autos ao setor de projeto básico para elaboração dos documentos de planejamento da contratação.

3. Estudo Técnico Preliminar — ETP, contendo a descrição da necessidade, a previsão e a programação da contratação, os requisitos e a indicação da solução escolhida para o atendimento da demanda, na forma exigida para a primeira etapa da fase de planejamento.

4. Termo de Referência elaborado pela servidora Alessandra da Costa Silva e aprovado pelo Diretor Administrativo e Financeiro, Dr. José Bentes Coutinho Neto, contemplando: descrição do objeto; especificações técnicas; requisitos da contratação; exigências de qualificação técnica; modalidade do benefício; estimativas de quantidade; forma de apresentação e condições da proposta; critério de julgamento; obrigações da contratada e da contratante; valor estimado; disposições sobre pagamento; prazo de execução e vigência contratual; dotação orçamentária; responsável pela fiscalização; e matriz de risco.

5. Despacho do Diretor Administrativo e Financeiro atestando a disponibilidade orçamentária e financeira para fazer face à despesa, com indicação do valor máximo estimado para a contratação.

6. Aprovação do Diretor-Presidente e posterior encaminhamento ao Procurador-Chefe, remetendo os autos ao setor de Licitações e Contratos para providências e instrução.





7. Ata de nomeação da Comissão Permanente de Licitação e de seus respectivos membros.

8. Minuta de Edital de Licitação, já elaborada pelo setor competente com base nos documentos de planejamento acima referidos, acompanhada de 10 (dez) anexos, a saber: Anexo I — Estudo Técnico Preliminar; Anexo II — Termo de Referência; Anexo III — Cronograma Físico-Financeiro; Anexo IV — Modelo de Carta de Credenciamento; Anexo V — Modelo de Declarações; Anexo VI — Modelo de Declaração de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte; Anexo VII — Modelo de Declaração de autorização de tratamento de dados pessoais (LGPD); Anexo VIII — Minuta do Termo de Contrato; Anexo IX — Modelo de Declaração de Empregador-PCD; e Anexo X — Modelo de Proposta de Preços.

9. Registra-se que o valor estimado da contratação não é, nesta oportunidade, objeto de análise desta Assessoria Jurídica, por não se tratar de matéria afeta a este órgão de assessoramento — competindo tal exame às unidades técnica e orçamentária responsáveis, cuja regularidade formal, todavia, é abordada no item próprio desta manifestação.

10. É o relatório do essencial. Passa-se ao exame.

II — FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

11. Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação jurídica tem por escopo o controle preventivo da legalidade dos atos praticados na fase interna do procedimento licitatório e na minuta de edital dela decorrente, restringindo-se aos aspectos formais dos documentos de planejamento (ETP, Termo de Referência, pesquisa de preços e justificativa de necessidade) e do instrumento convocatório, nos termos do art. 31 e seguintes da Lei nº 13.303/2016 e dos arts. 17 a 19 do Regulamento Interno de Licitações e Contratos — RILC/CIAMA. Ficam excluídos do exame os juízos de conveniência, oportunidade e mérito técnico ou econômico, cuja avaliação é privativa da autoridade administrativa competente.

12. **II.1 — Da regularidade do planejamento** (arts. 31 e 32 da Lei nº 13.303/2016) e da aderência ao objeto social. O art. 31 da Lei nº 13.303/2016 impõe





que a contratação se destine a assegurar a proposta mais vantajosa, observados, dentre outros, os princípios da economicidade e da eficiência, ao passo que o art. 32, II, exige a busca da maior vantagem competitiva mediante análise de custos e benefícios, diretos e indiretos, associados à solução escolhida.

13. No caso concreto, a contratação de serviços de segurança armada configura atividade-meio, de apoio operacional, destinada a resguardar o patrimônio e a integridade física dos colaboradores da Companhia, sendo instrumental à continuidade das atividades administrativas e operacionais da CIAMA. Ainda que não integre diretamente o objeto social finalístico da empresa, tal contratação encontra amparo no art. 28 da Lei nº 13.303/2016, que autoriza a contratação de terceiros para prestação de serviços necessários ao funcionamento da estatal, não se exigindo, para as atividades de apoio administrativo, correlação direta com o objeto social principal.

14. Verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar contém, de forma expressa, a análise da solução escolhida frente às alternativas de mercado, demonstrando que a terceirização da segurança armada representa, no caso concreto, a alternativa mais vantajosa sob a ótica de custo-benefício, em pleno atendimento ao art. 32, II, da Lei nº 13.303/2016, nada havendo, neste ponto, a ressaltar.

15. **II.2 — Do critério de julgamento e do modo de disputa.**
Para contratações de serviços contínuos de natureza comum, como a segurança armada — cujos padrões de desempenho e qualidade são passíveis de definição objetiva no instrumento convocatório —, tanto o modo de disputa aberto quanto o fechado são admitidos pelo art. 52 da Lei nº 13.303/2016, cabendo à Administração eleger a opção mais adequada à natureza do objeto e ao grau de sigilo desejável na formulação das propostas, combinado, em qualquer caso, com critério de julgamento que assegure a objetividade na aferição da proposta mais vantajosa.

16. Verifica-se que a minuta de edital adota, de forma expressa, o modo de disputa fechado, com fundamento no art. 52, § 2º, da Lei nº 13.303/2016, combinado com o critério de julgamento de menor preço global, conforme item 1.7 do instrumento convocatório. Tal opção mostra-se juridicamente adequada e compatível com a natureza do objeto — serviço contínuo com regime de dedicação exclusiva de mão de





obra —, remanescendo hígida a correlação entre o Termo de Referência e a minuta de edital quanto a esse aspecto, nada havendo, neste ponto, a recomendar.

17. II.3 — Da pesquisa de mercado para fins de orçamento estimado. O art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei nº 13.303/2016, aplicável, no que couber, às contratações de serviços, exige que o orçamento de referência seja formado a partir de fontes de pesquisa plurais e idôneas, de modo a evitar sobrepreço ou superfaturamento, tal como definidos no § 1º do mesmo dispositivo.

18. Verifica-se que a pesquisa de preços observou, cumulativamente: (i) a pluralidade de fontes de pesquisa (cotações diretas com fornecedores, contratações públicas similares e atas de registro de preços vigentes), não se constatando formação do orçamento a partir de fonte única; (ii) a composição de custos e formação de preços em planilha própria, com observância do piso salarial e dos demais encargos previstos na Convenção Coletiva de Trabalho da categoria de vigilantes vigente na base territorial de Manaus/AM; e (iii) data-base compatível com a atualidade dos valores para a fase externa da licitação, conforme atestado pela unidade técnica responsável. Está, portanto, regular a peça orçamentária, em conformidade com o art. 31, §§ 2º e 3º, da Lei nº 13.303/2016.

19. II.4 — Da matriz de risco (art. 42, X, da Lei nº 13.303/2016). O art. 42, X, da Lei nº 13.303/2016 prevê a matriz de risco como cláusula essencial dos contratos regidos por aquele diploma, cabendo à Administração avaliar, caso a caso, a alocação mais adequada dos riscos entre as partes.

20. Tratando-se de serviço contínuo de segurança armada — atividade que envolve o porte e o uso de armamento por terceiros, responsabilidade civil por eventuais incidentes, exigências regulatórias perante a Polícia Federal e possível variação de custos decorrente de dissídio ou alteração da Convenção Coletiva da categoria —, a matriz de risco é elemento essencial ao objeto. Verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar contempla, em item próprio, matriz de riscos estruturada, abrangendo, dentre outros, os riscos de ausência de vigilante no posto, descumprimento de obrigações trabalhistas pela contratada, falha na prestação do serviço, atraso no pagamento pela CIAMA e alteração da Convenção Coletiva de Trabalho da categoria, com atribuição de





responsabilidades entre as partes, e que a minuta de contrato (Anexo VIII) reproduz, de forma correlata, essa mesma matriz, em plena observância ao art. 42, X, da Lei nº 13.303/2016.

21. II.5 — Da conformidade quanto a aspectos usualmente sensíveis nesta fase. Nesta fase do planejamento, é praxe desta Procuradoria examinar pontos que, historicamente, mais suscitam questionamentos por órgãos de controle. No caso concreto, verifica-se a plena conformidade quanto a todos eles, como segue:

22. 1. Descrição do objeto — o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar detalham, de forma objetiva e mensurável, o quantitativo de postos, a jornada e a escala de trabalho (regime 12x36 e jornada de 8 horas, conforme o posto), os locais de execução dos serviços e as certificações exigidas dos vigilantes (Certificado Nacional de Vigilante — CNV e curso de reciclagem), não se verificando descrição genérica apta a comprometer a objetividade do julgamento.

23. 2. Vedação a direcionamento — as exigências técnicas e as especificações de equipamentos (armamento, uniformes, viaturas, sistemas de comunicação) estão redigidas de forma genérica, sem vinculação a marca, modelo ou fornecedor específico, não se identificando risco de restrição indevida à competitividade.

24. 3. Qualificação técnica — o Estudo Técnico Preliminar exige, dentre os requisitos da contratada, a autorização de funcionamento perante o Departamento de Polícia Federal e a autorização específica para o exercício da atividade de vigilância armada, nos termos da Lei nº 7.102/1983, exigências essas devidamente refletidas no capítulo de habilitação técnica da minuta de edital, em proporção adequada à dimensão e à complexidade do objeto, sem configurar restrição indevida à ampla competição.

25. 4. Continuidade orçamentária — a justificativa de necessidade e a peça orçamentária contemplam a previsão de prorrogações sucessivas, nos limites do art. 71 do RILC/CIAMA e da legislação aplicável, assegurando a continuidade da prestação sem solução de continuidade em relação ao contrato antecedente (nº 007/2023-CIAMA).





26. **II.6 — Da minuta de edital e seus anexos.** Passa-se ao exame formal da minuta de edital já elaborada pelo setor de Licitações e Contratos com base nos documentos de planejamento acima analisados, acompanhada de seus 10 (dez) anexos, à luz dos arts. 32, 51 e 69 da Lei nº 13.303/2016.

27. Quanto a sequência de fases prevista no art. 51 da Lei nº 13.303/2016 (preparação, divulgação, apresentação de lances ou propostas, julgamento, verificação de efetividade, negociação, habilitação, recursos, adjudicação e homologação), a minuta observa a ordem legal, constando do instrumento convocatório capítulos próprios para cada uma dessas etapas, em conformidade, ainda, com os arts. 17 a 19 do RILC/CIAMA.

28. No que se refere às cláusulas essenciais exigidas pelo art. 69 da Lei nº 13.303/2016, verifica-se que a minuta de contrato (Anexo VIII) contempla, de forma individualizada, o objeto e seus elementos característicos, o regime de execução, o prazo e a vigência, o valor e as condições de pagamento, o reajuste, as penalidades e multas, a fiscalização, a política anticorrupção e de integridade, a responsabilidade ambiental, a matriz de riscos e responsabilidades, a proteção de dados pessoais (Lei nº 13.709/2018), a subcontratação, a dotação orçamentária e o foro contratual, restando também assegurada a vinculação ao edital e à proposta vencedora. Sob o aspecto formal, portanto, a minuta atende aos requisitos do art. 69 da Lei nº 13.303/2016.

29. Da análise conjunta do Termo de Referência e da minuta de edital e seus anexos, verifica-se plena convergência entre os documentos de planejamento e o instrumento convocatório, restando integralmente atendidos os requisitos legais examinados nos itens anteriores — objetividade da descrição do objeto (Anexos I e II), estruturação da matriz de risco (Anexo I e Anexo VIII), exigência de autorização perante a Polícia Federal (Anexo I, item 4.2), pluralidade de fontes na pesquisa de preços e adequação do critério de julgamento e do modo de disputa —, nada havendo a ressaltar quanto à regularidade formal da minuta de edital.

III — CONCLUSÃO





30. Diante do exposto, e a partir do exame formal dos documentos que instruem a fase interna/preparatória — Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, despacho de disponibilidade orçamentária e justificativa de necessidade — bem como da minuta de edital e seus anexos, verifica-se a regularidade formal integral do procedimento, em plena consonância com os arts. 31, 32, 42, X, 51 e 69 da Lei nº 13.303/2016 e com os arts. 17 a 19 do RILC/CIAMA, **apresentando esta Procuradoria Jurídica parecer favorável, sem ressalvas**, ao prosseguimento da fase interna e à publicação da minuta de edital do processo licitatório nº 011/2026, voltado à contratação de empresa especializada em serviços de segurança armada.

31. Trata-se, pois, de aprovação integral e sem ressalvas da fase interna e da minuta de edital, não havendo óbice legal ao prosseguimento do certame e à publicação do instrumento convocatório.

32. Ressalta-se que a presente manifestação constitui opinião jurídica não vinculativa, circunscrita ao controle de legalidade formal, remanescendo à autoridade competente, no âmbito de seu poder discricionário, a avaliação de conveniência, oportunidade e mérito administrativo quanto ao prosseguimento da contratação, observados os princípios do art. 37 da Constituição Federal e da Lei nº 13.303/2016.

33. **É o parecer, S.M.J. Submeto à apreciação superior.**

PROCURADORIA JURÍDICA da Companhia de Desenvolvimento do Estado do Amazonas, em Manaus (AM), 01 de julho de 2026.

MICHELE FERREIRA DE ALENCAR
Advogada Sênior/Assessora de Procurador
OAB/AM 11.864