Despacho nº 066/2026 – PGM
Processo nº 30.970/2025
De: Gabinete do Procurador-Geral do Município (PG-4)
Para: Secretaria Municipal de Administração

DESPACHO

I – Breve Contextualização

Trata-se de análise jurídica referente ao pedido de esclarecimentos formulado pela empresa ARKTO Estúdio Arquitetura Urbanismo Ltda., inscrita no CNPJ nº 44.429.385/0001-82, empresa credenciada no certame, acerca da Concorrência Eletrônica nº 002/2026, instaurada pela Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária do Município de Paraty/RJ (SEHAB PARATY).

O objeto da licitação é a contratação de pessoa jurídica especializada em prestação de serviços técnicos com finalidade de implementar a Regularização Fundiária Urbana – REURB, na modalidade REURB-S, no Bairro Condado, Município de Paraty/RJ, abrangendo estimativa de 500 domicílios/lotes e área de 556.500,00 m², pelo valor global máximo estimado de R$ 1.040.093,60, com prazo de execução de 12 (doze) meses, nos termos da Lei Federal nº 13.465/2017, do Decreto Federal nº 9.310/2018 e da Lei Federal nº 10.257/2001, vinculado ao Convênio nº 967609/2024.

O pedido de esclarecimentos, encaminhado em 13/03/2026, suscita duas questões objetivas:

i) Limitação de páginas da Proposta Técnica: ausência de disposição expressa, no Edital ou no Termo de Referência, sobre o número máximo de páginas para a documentação da proposta técnica.

ii) Divergência entre o objeto da contratação e os critérios de medição e pagamento: alegada incompatibilidade entre os critérios do item 9 do Termo de Referência — que conteria referências a etapas de projetos e fases de obras — e o escopo dos serviços de REURB definido pela Lei Federal nº 13.465/2017, em especial seus arts. 35 e 36, e o cronograma físico-financeiro do item 10 do mesmo instrumento.

Com o acesso ao inteiro teor do Termo de Referência — Anexo 01 do Edital, elaborado pela SEHAB PARATY e assinado digitalmente em 20/10/2025 —, torna-se possível a análise concreta e definitiva das questões suscitadas.

Assinado por 1 pessoa: ADEMIR PEREIRA PORTO
Documento assinado digitalmente/eletronicamente. Confira as assinaturas no link: https://paraty.flowdocs.com.br/public/assinaturas/77769E9D306D4576B3B5D8827AFAE595

II – Fundamentação

1. Da tempestividade do pedido e do prazo para resposta

O art. 164, caput, da Lei Federal nº 14.133/2021 confere legitimidade a qualquer pessoa para solicitar esclarecimentos sobre os termos do edital, devendo o pedido ser protocolado até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame. O parágrafo único do mesmo dispositivo determina que a resposta seja divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

A sessão pública está designada para 24/03/2026. O pedido foi formulado em 13/03/2026 — portanto tempestivo. O prazo máximo para publicação da resposta é 23/03/2026 (último dia útil anterior à sessão). Dado que hoje é 20/03/2026, recomenda-se publicação imediata, até o dia 21/03/2026.

A resposta deverá ser divulgada no sistema eletrônico de forma acessível a todos os licitantes credenciados e potenciais interessados, integrando o conjunto de elementos vinculantes do certame.

2. Quanto ao Ponto 1 – Limitação de páginas da Proposta Técnica

O item 7.3 do Edital determina que a documentação da proposta técnica deverá obedecer ao "número máximo de páginas por capítulo (...) consoante ao apresentado no Anexo I deste Edital", advertindo que "as páginas que excederem ao limite estabelecido a seguir, observando-se sua ordem sequencial, não serão consideradas para efeito de atribuição de nota" (item 7.3.1).

Da análise do Termo de Referência (Anexo I), verifica-se que o documento não estabelece, em nenhum de seus itens, limite máximo de páginas por capítulo para a proposta técnica. O TR descreve os produtos esperados (itens 8.1 a 8.7), os requisitos de equipe técnica (item 6), o plano de trabalho (item 7), os critérios de medição e pagamento (item 9) e o cronograma físico-financeiro (item 10), mas silencia sobre limitação quantitativa de páginas.

Essa constatação configura uma lacuna no instrumento convocatório, com as seguintes consequências jurídicas:

i) O item 7.3.1 do Edital cria uma sanção (não pontuação das páginas excedentes) sem definir o parâmetro que a aciona (o limite de páginas), tornando a cláusula juridicamente ineficaz por falta de objeto determinável. Uma sanção sem critério objetivo viola os princípios da legalidade e da segurança jurídica.

Assinado por 1 pessoa: ADEMIR PEREIRA PORTO
Documento assinado digitalmente/eletronicamente. Confira as assinaturas no link: https://paraty.flowdocs.com.br/public/assinaturas/77769E9D306D4576B3B5D8827AFAE595

ii) Licitantes que apresentarem propostas extensas e aqueles que as apresentarem de forma enxuta ficam em posição de incerteza quanto ao tratamento na avaliação técnica, ferindo o princípio da isonomia (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

Orientação e resposta ao Ponto 1:

A Comissão de Contratação deverá esclarecer que o Termo de Referência não prevê limitação de páginas por capítulo para a proposta técnica. Portanto, a referência do item 7.3.1 do Edital a "limite estabelecido a seguir" não produzirá efeitos de desconsideração de páginas no presente certame, dado que o parâmetro limitativo não foi especificado no Anexo I.

Alternativamente, providência mais recomendável: a Comissão pode, mediante Errata, estabelecer os limites de páginas por capítulo, considerando a natureza e complexidade dos produtos descritos no TR. Neste caso, deverá reabrir o prazo de apresentação de propostas nos termos do art. 55, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021, dada a influência direta do parâmetro na formulação das propostas técnicas, publicando a errata na mesma forma do ato original.

3. Quanto ao Ponto 2 – Divergência entre critérios de medição e pagamento e o objeto da REURB

3.1. A natureza do objeto e a estrutura de produtos do Termo de Referência

O TR, em seus itens 8.1 a 8.7, estrutura os produtos a serem entregues em seis grandes grupos, perfeitamente alinhados às etapas da REURB previstas nos arts. 35 e 36 da Lei nº 13.465/2017, conforme tabela resumo abaixo:

Produto/Item do TR	Conteúdo	Correspondência Legal
8.1 – Processamento Administrativo	Instauração da REURB, pesquisa de leis e normas, pesquisa fundiária, notificação de titulares	Art. 35, I, II e III; procedimento dos arts. 37-38 da Lei nº 13.465/2017
8.2 – Mobilização	Audiências públicas, reuniões com	Art. 35, VI; princípios da

Assinado por 1 pessoa: ADEMIR PEREIRA PORTO
Documento assinado digitalmente/eletronicamente. Confira as assinaturas no link: https://paraty.flowdocs.com.br/public/assinaturas/77769E9D306D4576B3B5D8827AFAE595

Produto/Item do TR	Conteúdo	Correspondência Legal
Social	lideranças, plantões sócio-jurídicos	Lei nº 13.465/2017
8.3 – Levantamento de Dados	Topografia georreferenciada, cadastro físico e selagem, cadastro socioeconômico, levantamento urbanístico-ambiental	Art. 35, I, II, VIII da Lei nº 13.465/2017
8.4 – Projeto de Regularização Fundiária	Estudo preliminar das desconformidades, estudo técnico ambiental, estudo de risco, projeto urbanístico, projeto fundiário, memorial descritivo, termo de compromisso	Arts. 35 e 36 da Lei nº 13.465/2017
8.5 – Emissão da CRF	Base cadastral, saneamento do processo administrativo, pronunciamento da autoridade, elaboração e aprovação da CRF	Arts. 40 e 41 da Lei nº 13.465/2017
8.6 – Registro CRF e Titulação	Diligências cartoriais, registro das matrículas, abertura das matrículas individualizadas	Art. 41 da Lei nº 13.465/2017
8.7 – Evento de Entrega da Titulação	Assembleia de entrega dos títulos aos beneficiários	Fase final da REURB

Assim, a estrutura de produtos do TR é substancialmente compatível com as etapas legais da REURB.

3.2. O item 9 do TR: análise dos critérios de medição e pagamento

O item 9 estabelece a seguinte estrutura de pagamento:

Assinado por 1 pessoa: ADEMIR PEREIRA PORTO
Documento assinado digitalmente/eletronicamente. Confira as assinaturas no link: https://paraty.flowdocs.com.br/public/assinaturas/77769E9D306D4576B3B5D8827AFAE595

- **(a) Regra geral:** pagamento pelos serviços efetivamente executados, após aprovação pela Fiscalização. Estrutura adequada.

- **(b) Marco 1:** "Relatório Técnico com os estudos, Pranchas do Levantamento Topográfico e cadastro de Interferências." **Compatível** (corresponde ao Produto 04, Etapa 01 do cronograma).

- **(c) Marco 2:** "Projeto da infraestrutura viária completo contemplando: Projeto Geométrico, Projeto de Terraplenagem, Projeto de Drenagem, Projeto de Pavimentação, Projeto de Sinalização, Projeto de Obras Complementares de pavimentação e Projeto de Iluminação Pública."

- **(d) Marco 3:** "Projetos complementares de infraestrutura urbana quando necessária e os respectivos memoriais técnicos: Projeto básico de drenagem superficial/galerias de águas pluviais, Projeto básico da rede de distribuição de água potável, Projeto básico da rede coletora de esgotos, Projeto básico de Estação de Tratamento de esgotos, Projeto básico de iluminação pública, Projeto básico de prevenção de Combate a Incêndio e Projeto de paisagismo/revegetação e memoriais descritivos."

3.3. Diagnóstico jurídico: inconsistência parcial confirmada

A análise do item 9 do Termo de Referência, confrontada com o objeto licitado, os produtos descritos nos itens 8.1 a 8.7 e o cronograma físico-financeiro do item 10, **revela que os marcos de pagamento relativos ao 'Projeto da infraestrutura viária completo' e aos 'Projetos complementares de infraestrutura urbana quando necessária', constantes do item 9 do Termo de Referência, constituem inconsistência substantiva, pelas seguintes razões**:

i) Incompatibilidade com o objeto licitado. O objeto da contratação é a implementação da Regularização Fundiária Urbana – REURB, cujo conteúdo é definido pela Lei Federal nº 13.465/2017. Nos termos do art. 35, a REURB compreende, em seus elementos mínimos: levantamento planialtimétrico e cadastral, estudo preliminar das desconformidades, projeto urbanístico, projeto fundiário, memoriais descritivos, termo de compromisso, além das etapas de mobilização social, processamento administrativo e registro cartorial. **Projetos executivos e básicos de engenharia de infraestrutura viária (geométrico, terraplenagem, pavimentação, drenagem, sinalização, iluminação pública) e projetos de redes de engenharia (água, esgoto, estação de tratamento) não integram o escopo da REURB**, constituindo objetos típicos de contratos

Assinado por 1 pessoa: ADEMIR PEREIRA PORTO
Documento assinado digitalmente/eletronicamente. Confira as assinaturas no link: https://paraty.flowdocs.com.br/public/assinaturas/77769E9D306D4576B3B5D8827AFAE595

de obras de engenharia civil, regidos por regimes de execução e legislação específicos.

ii) Incompatibilidade com o cronograma físico-financeiro (item 10). O cronograma do item 10 prevê, de forma clara e exaustiva, 9 (nove) produtos/etapas: Produto 01 – Plano de Trabalho; Produto 02 – Mobilização Social; Produto 03 – Levantamento das Informações Cadastrais; Produto 04 – Topografia e Projeto Urbanístico; Produto 05 – Montagem de Processo; Produto 06 – Evento Final. Não há qualquer etapa correspondente aos projetos de infraestrutura viária ou redes de engenharia constantes do item 9, o que evidencia a inconsistência interna do instrumento convocatório.

iii) Origem da inconsistência. A inclusão desses marcos de pagamento decorreu, com elevada probabilidade, de equívoco no aproveitamento de minutas-padrão de contratos de engenharia, sem o devido ajuste ao escopo específico dos serviços de REURB ora licitados. Tal prática, embora comum, exige rigorosa adaptação do instrumento ao objeto concreto, sob pena de vício insanável.

iv) Riscos jurídicos e operacionais. A manutenção dos referidos marcos de pagamento gera os seguintes riscos, com potencial de comprometer a regularidade da contratação:

a) Impossibilidade de medição e ateste regulares. Os critérios de medição e pagamento, que devem estar previstos no contrato nos termos do art. 92, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021, pressupõem a existência de etapas e produtos compatíveis com o objeto. A ausência de correspondência entre os marcos de pagamento e o cronograma físico-financeiro impede a liquidação regular da despesa, nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320/1964, que exige a verificação do direito adquirido pelo credor com base nos documentos comprobatórios do crédito;

b) Conflito contratual. A divergência entre o que se paga (marcos do item 9) e o que se executa (produtos do item 10) gera inevitável incerteza sobre as obrigações assumidas pelas partes, propiciando disputas durante a execução contratual;

c) Responsabilização de agentes públicos. O Tribunal de Contas da União já se manifestou de forma categórica no Acórdão 8920/2017-TCU-Segunda Câmara[1], ao julgar tomada de contas

[1] https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A8920%2520ANOACORDAO%253A2017%2520COLEGIADO%253A%25

Assinado por 1 pessoa: ADEMIR PEREIRA PORTO
Documento assinado digitalmente/eletronicamente. Confira as assinaturas no link: https://paraty.flowdocs.com.br/public/assinaturas/77769E9D306D4576B3B5D8827AFAE595

especial envolvendo pagamento de serviços não executados. O acórdão consignou que "o atesto não pode ser entendido como uma mera formalidade, medida secundária ou um mero ato burocrático" e que "ao atestarem a execução das obras, os recorrentes declararam que tais obras foram concretizadas", sendo irrelevante, para a configuração da responsabilidade, a alegação de delegação ou práticas internas. O precedente aplica-se integralmente ao caso, pois a medição e o ateste de produtos não previstos no escopo ou não executados sujeitam os agentes públicos à responsabilização por dano ao erário;

d) Potencial prejuízo ao erário e risco de glosa. A manutenção dos marcos incompatíveis pode ensejar pagamento por entregas que não correspondem ao objeto licitado, configurando dano ao erário. Na hipótese inversa — se a Administração se recusar a pagar por produtos não previstos —, haverá risco de glosa pelos órgãos de controle externo, que poderão questionar a regularidade da própria despesa empenhada.

3.4. Providências necessárias

Diante da inconsistência parcial confirmada — consistente na previsão de marcos de pagamento para "Projeto da infraestrutura viária completo" e "Projetos complementares de infraestrutura urbana", constantes do item 9 do Termo de Referência, que não integram o escopo da REURB, não constam do cronograma físico-financeiro do item 10 e comprometem a regularidade da liquidação da despesa —, a providência adequada é a publicação de **errata ao edital com reabertura de prazo**.

A errata deverá promover:

- a supressão dos marcos de pagamento incompatíveis constantes do item 9, relativos ao "Projeto da infraestrutura viária completo" e aos "Projetos complementares de infraestrutura urbana";

- se necessário, o ajuste da sistemática de pagamento do item 9 para se alinhar aos 9 (nove) produtos previstos no cronograma físico-financeiro do item 10;

22Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0 (acesso 23/03/2026)

Assinado por 1 pessoa: ADEMIR PEREIRA PORTO
Documento assinado digitalmente/eletronicamente. Confira as assinaturas no link: https://paraty.flowdocs.com.br/public/assinaturas/77769E9D306D4576B3B5D8827AFAE595

- a uniformização da denominação do bairro no cronograma e no Termo de Compromisso (Anexo 2), adotando-se "Bairro Condado", em conformidade com o objeto do Termo de Referência.

Considerando que a alteração é substancial e impacta a formulação das propostas, impõe-se:

- a reabertura do prazo mínimo de 35 (trinta e cinco) dias úteis para apresentação de propostas, nos termos do item 4.2 do Edital;
- a suspensão e remarcação da sessão pública;
- a publicação da errata na mesma forma do ato original, conforme o art. 55, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021.

A medida atende aos princípios da segurança jurídica, da vinculação ao instrumento convocatório e da isonomia, pois:

- elimina o risco de interpretação indevida dos marcos de pagamento;
- assegura igualdade entre os licitantes, que terão prazo adequado para formular suas propostas com base no objeto correto;
- reduz o risco de invalidação do certame por vício, seja por impugnação, seja por controle externo;
- confere maior proteção ao agente público, ao adotar solução juridicamente mais segura, em consonância com o Acórdão 8920/2017-TCU.

Eventual impacto no cronograma do Convênio nº 967609/2024 deverá ser apurado mediante consulta prévia ao concedente, podendo ser objeto de solicitação de prorrogação de prazo, o que se mostra plenamente justificável ante a necessidade de saneamento do instrumento convocatório. A viabilidade dessa prorrogação é condição a ser verificada antes da publicação da errata.

Recomenda-se que a Comissão de Contratação, em conjunto com a Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária (SEHAB PARATY), publique a errata no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, com reabertura do prazo para propostas e remarcação da sessão pública, assegurando ampla divulgação nos mesmos canais do edital original.

4. Alertas Adicionais

Assinado por 1 pessoa: ADEMIR PEREIRA PORTO
Documento assinado digitalmente/eletronicamente. Confira as assinaturas no link: https://paraty.flowdocs.com.br/public/assinaturas/77769E9D306D4576B3B5D8827AFAE595

Aproveita-se para registrar os seguintes pontos que merecem atenção da Comissão:

i) **Divergência de bairro:** o cronograma físico-financeiro (item 10) e o Termo de Compromisso (Anexo 2) fazem referência ao "Bairro Campo do Governo", enquanto o objeto do TR é o "Bairro Condado". Esta divergência deve ser sanada no âmbito da errata recomendada no item 3.4, uniformizando a denominação.

ii) **Critério 4 da Tabela de Avaliação Técnica:** exige empresa inscrita no Ministério da Defesa como executante de Aerolevantamento "Categoria A". Este critério pode ser desproporcional e restritivo, pois o próprio TR admite outros métodos topográficos (item 8.3.1: RTK, GNSS, Fotogrametria) e a exigência de credenciamento específico como habilitação técnica deve guardar proporcionalidade com o objeto, nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021. Recomenda-se avaliação da área técnica para verificar a imprescindibilidade do critério, podendo-se cogitar sua supressão ou reformulação para evitar restrição indevida à competitividade

iii) **Ausência de limitação de páginas:** conforme análise do Ponto 1, o Termo de Referência não estabelece os limites de páginas por capítulo a que o item 7.3 do Edital remete, gerando lacuna que deve ser tratada nos termos da orientação constante do item 2 deste parecer.

III – Conclusão e orientações

À vista do exposto, com base na análise do Edital, do Termo de Referência e da legislação aplicável, esta Procuradoria Geral do Município manifesta-se nos seguintes termos:

1. O pedido de esclarecimentos é **tempestivo**.

2. **Quanto ao Ponto 1 (limitação de páginas):** O Termo de Referência não contém limite de páginas para a proposta técnica. A Comissão deve esclarecer esta ausência, afastando a sanção do item 7.3.1 do Edital, ou, alternativamente, fixar os limites por Errata com reabertura de prazo (art. 55, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021).

3. **Quanto ao Ponto 2 (critérios de medição e pagamento):** A preocupação da licitante é parcialmente procedente. Foi confirmada a existência

Assinado por 1 pessoa: ADEMIR PEREIRA PORTO
Documento assinado digitalmente/eletronicamente. Confira as assinaturas no link: https://paraty.flowdocs.com.br/public/assinaturas/77769E9D306D4576B3B5D8827AFAE595

de inconsistência substantiva nos marcos de pagamento relativos ao "Projeto da infraestrutura viária completo" e aos "Projetos complementares de infraestrutura urbana", constantes do item 9 do Termo de Referência, que não integram o escopo da REURB, não constam do cronograma físico-financeiro do item 10 e comprometem a regularidade da liquidação da despesa (art. 63 da Lei nº 4.320/1964 e art. 92, VI, da Lei nº 14.133/2021), além de expor os agentes públicos a risco de responsabilização nos termos do Acórdão 8920/2017-TCU-Segunda Câmara.

Diante da gravidade da inconsistência e do risco de invalidação do certame, a providência imposta é a publicação de **Errata ao Termo de Referência com reabertura de prazo**, conforme fundamentado no item 3.4 deste parecer, devendo a Comissão:

i) suprimir os marcos de pagamento incompatíveis do item 9;
ii) ajustar, se necessário, a sistemática de pagamento ao cronograma do item 10;
iii) uniformizar a denominação do bairro para "Bairro Condado";
iv) reabrir o prazo mínimo de 35 (trinta e cinco) dias úteis para apresentação de propostas;
v) suspender e remarcar a sessão pública;
vi) publicar a errata na mesma forma do ato original (art. 55, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.133/2021).

A estrutura geral de produtos (itens 8.1 a 8.7) e o cronograma (item 10) estão adequados.

4. **Alertas adicionais:** Registram-se as divergências de denominação do bairro (já tratada no item anterior) e a potencial restritividade do Critério 4 da Tabela de Avaliação Técnica (exigência de credenciamento no Ministério da Defesa para aerolevantamento), que deve ser avaliado à luz do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, para as providências cabíveis pela Comissão.

5. A resposta ao pedido de esclarecimentos deverá ser divulgada no sistema eletrônico de forma acessível a todos os licitantes e interessados, nos termos do art. 164, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

Paraty, 23 de março de 2026

Ademir Pereira Porto
Procurador-Geral do Município
Matrícula nº 303.743

Assinado por 1 pessoa: ADEMIR PEREIRA PORTO
Documento assinado digitalmente/eletronicamente. Confira as assinaturas no link: https://paraty.flowdocs.com.br/public/assinaturas/77769E9D306D4576B3B5D0827AFAE595

MUNICIPIO DE PARATY
RUA JANGO PADUA, TERMINAL RODOVIARIO AGILIO RAMOS, 2º ANDAR
PARATY/RJ - CEP 23.970-000
CNPJ: 29.172.475/0001-47 | FONE: (24) 3371-6527

CÓDIGO DE ACESSO
77769E9D306D4576B3B5D8827AFAE595

VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS

Este documento foi assinado digitalmente/eletronicamente pelos seguintes signatários nas datas indicadas

Assinante: ADEMIR PEREIRA PORTO em 23/03/2026 15:20:29
CPF:***.***-.787-49
Certificadora: MUNICIPIO DE PARATY - CA

Para verificar a validade das assinaturas acesse o link abaixo
https://paraty.flowdocs.com.br/public/assinaturas/77769E9D306D4576B3B5D8827AFAE595