PARECER JURÍDICO Nº 079/2026

Controle prévio de legalidade da contratação – art. 53 da Lei nº 14.133/2021

PROCESSO	Processo administrativo nº ___/2026
INTERESSADO	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
OBJETO	Elaboração dos Planos de Manejo das RPPNs Mata Suíça I e Mata Suíça II
MODALIDADE	Concorrência eletrônica – critério indicado: menor preço global
STATUS	Minutas não aprovadas no estado atual; saneamento necessário antes da fase externa

EMENTA. Licitação. Concorrência eletrônica. Serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Elaboração de Planos de Manejo de RPPNs. Fase preparatória. Exame do ETP, do Termo de Referência, da minuta de edital, da minuta contratual, da pesquisa de preços, da adequação orçamentária, da publicidade e das designações. Arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 11, 15, 18, 23, 25, 29, 36, 53, 54, 67, 69, 92, 94, 96, 111, 117, 122, 140 e 150 da Lei nº 14.133/2021. Incompatibilidades materiais entre os artefatos. Aprovação condicionada ao saneamento das inconsistências elencadas neste parecer.

I. RELATÓRIO

Trata-se de exame jurídico prévio da fase preparatória de licitação destinada à contratação de empresa especializada para elaborar os Planos de Manejo das Reservas Particulares do Patrimônio Natural Mata Suíça I e Mata Suíça II, situadas no Município de Lunardelli/PR, mediante concorrência eletrônica e julgamento pelo menor preço global.

Foram submetidos à análise: Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência; minuta do edital, que contém a minuta contratual e anexos; mapa de gerenciamento de riscos; documentos de pesquisa de preços, cotações e quadro comparativo; informação de dotação orçamentária; comunicações da fase interna; ato de ciência/notificação do fiscal; e roteiro metodológico juntado aos autos. O Documento de Formalização da Demanda, eventuais atos normativos municipais e os atos completos de designação dos demais agentes não foram identificados entre os documentos examinados e, por isso, não integram o juízo de regularidade aqui emitido.

A análise toma como referências principais a Lei nº 14.133/2021 e o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União, 5ª edição, 2025, especialmente os capítulos relativos ao planejamento da contratação, ETP, estimativa do valor, TR, análise

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

jurídica, seleção do fornecedor e gestão contratual. Foi utilizado, ainda, o auxílio de ferramenta de inteligência artificial na elaboração deste parecer.

É o relatório.

II. PRELIMINAR — DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA

O presente parecer realiza o controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Examina a suficiência jurídica da instrução, a coerência interna dos artefatos, a presença das cláusulas e justificativas legalmente exigidas e os riscos jurídicos capazes de afetar a competitividade, o julgamento objetivo, a execução e a publicidade da contratação.

Não cabe ao órgão jurídico substituir a unidade requisitante na definição de metodologia científica, dimensionamento de equipe, ciclos de campo, pertinência biológica dos levantamentos, avaliação do valor de mercado ou certificação da disponibilidade de recursos. Tais matérias permanecem sob responsabilidade dos agentes técnicos e administrativos que as elaboraram e aprovaram. A manifestação jurídica alcança esses temas apenas quando sua exteriorização documental revela ausência de motivação, contradição, imprecisão do objeto, potencial restrição indevida ou incompatibilidade com norma jurídica.

Também não se procede à conferência de números de processo, datas provisórias ou campos que serão preenchidos antes da publicação. Contudo, a correção formal desses elementos deverá ser certificada pela Administração na versão final. A análise não convalida documentos não apresentados, nem presume a existência de atos de competência, designação, reserva orçamentária ou aprovação técnica que não constem dos autos. Também não serve à realização de auditoria sobre os fatos alegados e documentos juntados, portanto, a veracidade dos elementos fica a cargo do setor competente.

Nos termos do art. 53, § 1º, II, a conclusão deve ser clara e objetiva. O Manual do TCU assinala o risco de parecer não conclusivo. É sob essa premissa que se distingue, ao final, o que constitui condição impeditiva de publicação do que representa providência de conferência administrativa.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

III. FUNDAMENTAÇÃO

1. Enquadramento do objeto, modalidade e critério de julgamento

A alteração da modalidade para **Concorrência Eletrônica** encontra respaldo na natureza do objeto já reconhecida nos autos. O serviço envolve levantamentos ambientais, inventários, interpretação técnica, geoprocessamento, zoneamento e elaboração de instrumentos de gestão ambiental, caracterizando serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. A utilização do pregão, portanto, não se mostrava adequada, questão já examinada no parecer anterior.

A adoção da **concorrência**, na redação atual, não apresenta óbice jurídico.

Quanto ao critério de julgamento, o parecer jurídico anterior recomendou, a princípio, a adoção de técnica e preço, admitindo, subsidiariamente, a manutenção do menor preço, desde que devidamente motivada pela Administração.

Após o retorno dos autos, a área responsável manteve o critério de menor preço e inseriu justificativa específica no Termo de Referência. Segundo a motivação apresentada, a metodologia, o escopo, o conteúdo mínimo, os produtos e os procedimentos da contratação encontram-se previamente delimitados pelo Roteiro Metodológico do IAT, circunstância que, no entendimento técnico da Administração, reduz significativamente a possibilidade de soluções metodológicas distintas e permite a definição prévia dos parâmetros mínimos de qualidade.

A escolha entre valorar comparativamente propostas técnicas ou considerar suficientes os requisitos mínimos previamente definidos envolve avaliação acerca da relevância prática de eventual superioridade técnica para o resultado da contratação. Trata-se de matéria que possui conteúdo predominantemente técnico e administrativo, cuja responsabilidade incumbe à área competente que elaborou e subscreveu os documentos de planejamento.

Ao órgão de assessoramento jurídico compete verificar a existência de motivação, sua pertinência com a escolha realizada e sua compatibilidade abstrata com o regime legal, não lhe cabendo substituir a avaliação técnica da Administração.

No caso, considerando que a opção pelo menor preço se encontra expressamente motivada no Termo de Referência e assumida pelos responsáveis pelo planejamento,

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

considera-se atendida, sob o aspecto formal-jurídico, a recomendação constante do parecer anterior, permanecendo sob responsabilidade da área técnica e da autoridade que aprovou o planejamento a premissa de que os requisitos mínimos estabelecidos são suficientes para assegurar a qualidade necessária do objeto.

2. Estudo Técnico Preliminar — ETP

O Estudo Técnico Preliminar integra o planejamento da contratação e deve evidenciar o problema a ser resolvido e a solução que se mostra mais adequada, permitindo a avaliação de sua viabilidade técnica e econômica, nos termos dos arts. 6º, XX, e 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. O levantamento das alternativas e a justificativa da solução escolhida constituem etapas materiais do planejamento, e não simples formalidades

A versão mais recente do ETP identifica a necessidade administrativa, a insuficiência da capacidade interna, os requisitos gerais da solução, os resultados pretendidos, o quantitativo, o levantamento de mercado, a estimativa de valor, a opção pelo não parcelamento e a conclusão pela viabilidade da contratação.

Permanecem, contudo, alguns pontos de ajuste.

PCA. O ETP registra que a contratação não estava formalmente prevista no Plano de Contratações Anual e que seria objeto de inclusão extemporânea. Considerando que a Lei nº 14.133/2021 exige compatibilidade com o PCA quando este houver sido elaborado, recomenda-se que a área competente registre nos autos a correspondente atualização ou esclareça formalmente a situação da contratação perante o planejamento anual.

Levantamento de mercado. O ETP contém pesquisa de contratações semelhantes e identifica experiências de outros Municípios. Contudo, a comparação foi estruturada predominantemente em torno das modalidades licitatórias, e o documento anuncia três possibilidades sem desenvolver claramente todas elas. Recomenda-se a complementação para explicitar as alternativas de solução consideradas e as razões técnicas e econômicas da escolha realizada.

Prazo. Há divergência entre os documentos quanto ao período de execução. Parte da instrução prevê 12 meses de campanhas de campo acrescidos de até 90 dias para entrega final,

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

enquanto o planejamento mais recente trabalha com execução global em aproximadamente 12 meses. Recomenda-se uniformização, sobretudo porque a sazonalidade integra os requisitos técnicos da contratação.

Referência metodológica. O ETP determina a observância do "Roteiro Metodológico das RPPNs do IAT (2022)". Convém que os instrumentos finais identifiquem de forma inequívoca o documento técnico aplicável, de modo que não haja dúvida quanto ao padrão metodológico que vinculará a execução.

Gerenciamento de riscos. O mapa de riscos apresenta inconsistências internas entre a relação inicial e os blocos posteriores de tratamento. Recomenda-se sua consolidação para refletir a solução final adotada no ETP e no TR, nos termos da análise de riscos prevista no art. 18, caput, X, da Lei nº 14.133/2021.

As inconsistências acima são, a princípio, **passíveis de saneamento e não afastam, por si sós, a viabilidade da contratação**, mas devem ser corrigidas ou justificadas antes da abertura da fase externa, naquilo em que repercutam nos instrumentos convocatórios.

3. Termo de Referência — TR

Nos termos do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência deve conter, entre outros elementos, a definição do objeto, a fundamentação da contratação, a descrição da solução como um todo, os requisitos da contratação, o modelo de execução, o modelo de gestão, os critérios de medição e pagamento, a forma e os critérios de seleção do fornecedor, a estimativa do valor e a adequação orçamentária.

O TR juntado aos autos é extenso e contempla a maior parte desses elementos. As principais fragilidades identificadas não decorrem propriamente da ausência formal dos tópicos obrigatórios, mas de **inconsistências internas e divergências entre o TR, o ETP, a pesquisa de preços, o edital e a minuta contratual**, circunstâncias que podem comprometer a definição objetiva das obrigações, a comparabilidade das propostas e a execução do futuro contrato.

3.1. Objeto, produtos e resultado final da contratação

O primeiro ponto que demanda correção é a própria definição do objeto.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

Em diferentes trechos dos autos, a contratação é descrita como prestação de serviços destinados a **"subsidiar a elaboração"** dos Planos de Manejo das RPPNs Mata Suíça I e II. Entretanto, o modelo de execução do TR prevê entrega de produto técnico final individualizado para cada unidade de conservação e protocolo perante o órgão ambiental competente.

Há, portanto, diferença relevante entre:

- contratar estudos e levantamentos que servirão apenas como insumos para futura elaboração dos Planos; e
- contratar a própria elaboração dos Planos de Manejo, compreendendo levantamentos, diagnósticos, zoneamento, programas, consolidação e apresentação do produto final.

Pelo conteúdo das obrigações descritas no TR, a segunda hipótese parece corresponder à prestação efetivamente pretendida.

Essa divergência deve ser corrigida porque o objeto do edital deve refletir de maneira exata o resultado que será posteriormente exigido da contratada. Não é adequado que a licitante formule sua proposta com base em objeto descrito como produção de "subsídios" e, durante a execução, seja obrigada a entregar os próprios Planos de Manejo completos.

Providência recomendada: uniformizar a descrição do objeto no ETP, TR, edital, modelo de proposta e minuta contratual, especificando expressamente se a obrigação compreende a elaboração integral dos dois Planos de Manejo e quais produtos integram esse resultado.

3.2. Prazo de execução e compatibilidade com a sazonalidade

O TR mais recente estrutura o serviço em seis etapas sucessivas, totalizando aproximadamente **12 meses**, e associa as entregas a períodos bimestrais.

Entretanto, documentos utilizados no planejamento e na formação do preço preveem **12 meses para as campanhas de campo acrescidos de até 90 dias para apresentação do relatório ou produto final**.

A diferença é material porque os autos exigem campanhas capazes de contemplar distintas sazonalidades. Se o preço de mercado foi formado considerando 12 meses de campo

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

mais 90 dias para consolidação, mas o TR final exige conclusão integral dentro de 12 meses, existe risco de que a Administração esteja comparando preços formados para prazos e obrigações diferentes.

Além disso, o modelo de execução utiliza expressões como início da etapa subsequente **"após a aprovação da etapa anterior"**, sem definir de forma suficientemente clara o prazo de que a Administração disporá para analisar e aprovar cada produto. Eventual demora administrativa pode, assim, repercutir no cronograma técnico.

Providências recomendadas:

- uniformizar o prazo entre ETP, pesquisa de preços, TR e contrato;
- esclarecer se os 12 meses incluem a elaboração e entrega final dos Planos ou se existe período adicional;
- definir prazo para análise municipal dos produtos intermediários;
- estabelecer os efeitos de eventual atraso da Administração na aprovação de etapa;
- assegurar que o cronograma definitivo seja tecnicamente compatível com as campanhas sazonais previstas.

3.3 Marco final da execução: protocolo, aceite municipal ou aprovação do IAT

O TR prevê, em sua etapa final, a apresentação dos Planos individualizados e respectivo protocolo perante o órgão ambiental competente. Contudo, deve ser mais precisamente definido **qual evento caracteriza o cumprimento integral do contrato**.

São juridicamente distintas as seguintes situações:

1. entrega do Plano ao Município;
2. aceite técnico municipal;
3. protocolo do documento perante o IAT;
4. atendimento de diligências formuladas pelo IAT;
5. aprovação final do Plano pelo órgão ambiental.

A aprovação pelo órgão ambiental depende de decisão de terceiro e pode envolver fatores não inteiramente controláveis pela contratada. Por isso, não é recomendável deixar implícito que o pagamento final ou o adimplemento dependerá necessariamente da aprovação

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

administrativa do IAT, salvo se essa obrigação estiver delimitada de forma objetiva e juridicamente adequada.

Por outro lado, é razoável exigir que a contratada corrija erros, omissões ou insuficiências de sua responsabilidade eventualmente apontados pelo órgão ambiental.

Providência recomendada: o TR deve distinguir expressamente:

- o marco de conclusão da prestação;
- as condições de recebimento pelo Município;
- a obrigação de protocolo;
- a responsabilidade por correções decorrentes de falhas do trabalho;
- o tratamento das novas exigências do IAT que não decorram de erro ou omissão da contratada.

3.4. Modelo de execução, medição e pagamento

O TR apresenta seis etapas técnicas e condiciona os pagamentos à entrega e aprovação dos respectivos produtos. Essa estrutura é, a princípio, adequada para contratação por escopo. Contudo, o documento faz referência à utilização de **Planilha de Levantamento de Eventos — PLE**, afirmando que ela estaria contida nas planilhas anexas.

Não foi identificada, nos documentos analisados, a referida PLE.

Também não se verifica, com suficiente objetividade, a correspondência entre:

- cada etapa;
- o produto que deverá ser aceito;
- o percentual ou valor financeiro correspondente;
- o critério de aprovação;
- o momento da medição.

A simples divisão temporal em etapas não substitui o cronograma físico-financeiro quando o pagamento depender de produtos sucessivos.

O Manual do TCU ressalta, especialmente em contratações por preço global, a importância de que os marcos de medição e pagamento estejam relacionados a etapas e

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

resultados objetivamente identificáveis. *Documento "Manual Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU", página 392.*

Providências recomendadas:

- juntar a PLE anunciada no TR ou excluir sua referência;
- elaborar ou consolidar cronograma físico-financeiro;

3.5. Garantia e responsabilidade técnica pelo serviço

Garantia do serviço: o TR prevê garantia complementar de 12 meses, enquanto a minuta contratual (9.42 e 11.2) contém responsabilidade de cinco anos associada a vício de construção. As regras não são equivalentes e a segunda contém linguagem típica de obra, incompatível com o objeto intelectual tal como descrito.

Providências recomendadas:

- saneamento com adequação das cláusulas em comento ao objeto contratado.

3.6. Subcontratação

O TR admite subcontratação parcial de até **40%**, identifica atividades acessórias passíveis de subcontratação e veda a transferência da parcela principal do objeto, condicionando a subcontratação à autorização da Administração e à demonstração da capacidade técnica do subcontratado.

A disciplina é, a princípio, compatível com o art. 122 da Lei nº 14.133/2021.

O ponto que exige atenção é a coerência entre os diversos instrumentos. A subcontratação não pode ser disciplinada de forma diversa no TR e no contrato, nem permitir que a contratada transfira justamente as parcelas utilizadas para justificar sua habilitação técnica.

Providências recomendadas:

- reproduzir no contrato o mesmo limite percentual adotado no TR;
- identificar de maneira uniforme as parcelas passíveis e não passíveis de subcontratação;
- preservar a responsabilidade integral da contratada;

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

- impedir que a subcontratação esvazie as exigências de qualificação técnica utilizadas para selecionar a vencedora.

3.7. Participação de empresas em consórcio

A vedação à participação em consórcio foi formalmente justificada. Entretanto, a motivação utiliza fundamentos que não se harmonizam integralmente com o restante do planejamento, pois apresenta o objeto, em certos trechos, como relativamente simples e homogêneo, embora o ETP e o próprio TR reconheçam sua natureza técnica especializada, predominantemente intelectual e multidisciplinar.

O art. 15 da Lei nº 14.133/2021 admite, como regra, a participação de empresas reunidas em consórcio, ressalvada vedação devidamente justificada.

A questão, portanto, não é a impossibilidade de vedar consórcios, mas a necessidade de que a justificativa seja coerente com as características concretas da contratação.

Providências recomendadas:

- reavaliar a opção por admitir ou vedar consórcios;
- caso mantida a vedação, reformular sua justificativa à luz da efetiva complexidade e estrutura do mercado;
- excluir do edital todas as disposições destinadas a consórcios se sua participação permanecer proibida;

3.8. Habilitação técnica

O TR prevê exigências de qualificação técnico-operacional e técnico-profissional compatíveis com a natureza especializada e predominantemente intelectual do objeto, inclusive equipe multidisciplinar, experiência anterior em atividades relacionadas à elaboração de Planos de Manejo e indicação de profissionais responsáveis pela execução.

Nos termos do art. 67 da Lei nº 14.133/2021, as exigências de qualificação técnica devem guardar pertinência e proporcionalidade com as parcelas relevantes da contratação, sem impor restrições desnecessárias à competição. No caso concreto, não compete ao órgão jurídico definir a composição ideal da equipe ou o grau de experiência tecnicamente suficiente, matérias que pertencem à área responsável pelo planejamento. Cabe, contudo,

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

verificar se as exigências previstas no edital são juridicamente adequadas e se não impõem vínculo ou condição mais gravosa do que a necessária para demonstrar a capacidade técnica da licitante.

Nesse ponto, merece ajuste a regra que exige que os profissionais indicados pela empresa integrem seu quadro já na data da apresentação da proposta. A própria minuta admite, no mesmo contexto, a possibilidade de compromisso de vinculação futura, o que revela que o vínculo prévio não é indispensável para a finalidade da habilitação.

A qualificação técnico-profissional deve servir para demonstrar que a licitante dispõe de profissionais com experiência e capacidade compatíveis com o objeto. Essa finalidade pode ser atendida, na fase de habilitação, mediante:

- indicação nominal dos profissionais que participarão da execução;
- apresentação da documentação comprobatória da qualificação exigida, inclusive atestados, registros e acervos técnicos pertinentes;
- declaração de disponibilidade ou compromisso de contratação futura, quando ainda não houver vínculo formal com a empresa;
- anuência do profissional indicado, quando necessária.

Não se mostra proporcional exigir que a empresa mantenha previamente contratada toda a equipe técnica antes de saber se será vencedora do certame. Tal situação pode aumentar custos de participação e restringir a competição sem acréscimo relevante à segurança da contratação.

Por outro lado, a comprovação da **experiência e da qualificação técnica do profissional indicado** deve ocorrer ainda na fase de habilitação, pois é justamente essa documentação que demonstra a capacidade técnico-profissional da licitante.

A comprovação do **vínculo efetivo** com a equipe indicada pode ser exigida posteriormente, como condição para a assinatura do contrato ou, conforme a modelagem adotada, antes do início da execução ou da emissão da ordem de serviço. Nessa etapa, a vencedora poderá demonstrar o vínculo por contrato de trabalho, contrato de prestação de serviços, participação societária ou outro instrumento juridicamente idôneo.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

Essa solução preserva dois objetivos simultâneos: de um lado, garante que somente seja habilitada empresa que tenha indicado profissionais efetivamente qualificados; de outro, evita exigir contratação antecipada e desnecessária de equipe antes da definição do vencedor.

Também merecem atenção específica:

a) a exigência de experiência em Plano de Manejo **já aprovado por órgão ambiental**, pois a aprovação depende também de atuação e decisão de terceiro, razão pela qual convém que a área técnica confirme a necessidade dessa condição, em vez de experiência apenas na elaboração de Plano de Manejo;

b) a utilização de documentos como ART, AFT, CAT ou equivalentes, que deve observar o regime profissional e o conselho competente para cada categoria, evitando-se exigir de determinado profissional documento próprio de conselho ao qual ele não está submetido.

Assim, recomenda-se que a redação final da habilitação técnica:

6. mantenha, na fase de habilitação, a comprovação da qualificação e experiência dos profissionais indicados;
7. permita a indicação de profissional ainda não vinculado formalmente à licitante, mediante declaração de disponibilidade ou compromisso de contratação futura;
8. transfira a comprovação do vínculo efetivo para momento anterior à assinatura ou ao início da execução;
9. revise a exigência de Plano de Manejo anteriormente aprovado, se mantida, mediante justificativa técnica específica;
10. adeque os documentos de acervo e responsabilidade técnica aos respectivos conselhos profissionais.

Dessa forma, preserva-se a segurança técnica da contratação sem impor restrição desnecessária à competitividade.

3.9. Seguro-garantia

A minuta prevê que, na hipótese de opção pelo seguro-garantia, a apólice seja apresentada até a assinatura do contrato.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

O art. 96, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 determina que, quando o contratado optar pelo seguro-garantia, o edital deve fixar prazo mínimo de **um mês, contado da homologação da licitação e anterior à assinatura do contrato**, para a apresentação da garantia. A redação atual, ao permitir ou exigir apresentação apenas até o momento da assinatura sem assegurar expressamente esse período mínimo, não reproduz corretamente a disciplina legal.

Providência recomendada: adequar o edital e a minuta contratual ao art. 96, § 3º, assegurando o prazo mínimo legal caso a garantia seja prestada na modalidade seguro-garantia.

3.10. Reajuste

Embora o TR não detalhe integralmente o critério de reajuste, a matéria encontra-se disciplinada na minuta contratual (item 7), com previsão específica do índice, da data-base e das condições de aplicação. Não se identifica, portanto, necessidade de duplicação da cláusula no Termo de Referência, desde que a redação contratual permaneça clara e compatível com o edital.

3.11. Fiscalização e recebimento técnico

O TR estrutura formalmente as funções de gestão e fiscalização. Entretanto, o objeto envolve avaliação de produtos especializados, como inventários de fauna e flora, estudos ambientais, geoprocessamento, zoneamento e consolidação dos Planos de Manejo.

Os autos indicam fiscal formalmente designado, mas não demonstram, nos documentos examinados, formação técnica ambiental compatível ou estrutura especializada de apoio.

O próprio mapa de riscos identifica como evento relevante a insuficiência da qualificação técnica e operacional da fiscalização e prevê medidas destinadas a assegurar capacidade compatível.

Não se pode concluir apenas pelo cargo do servidor que ele seja incapaz de fiscalizar o contrato. Contudo, para produtos que dependem de análise especializada, é necessário que a Administração disponha de meio apto a aferir tecnicamente o atendimento do TR.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

Providência recomendada: antes do início da execução contratual, definir como será realizado o apoio técnico ao fiscal e ao recebimento dos produtos, podendo a Administração utilizar servidores tecnicamente habilitados, comissão de recebimento ou outro suporte permitido pelo ordenamento.

4. Pesquisa de preços e adequação orçamentária

4.1. Pesquisa de preços

Nos termos do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, o valor estimado da contratação deve ser compatível com os preços praticados pelo mercado, consideradas as peculiaridades do local de execução e os parâmetros legalmente admitidos, que podem ser utilizados de forma combinada.

Quando adotada pesquisa direta com fornecedores, a instrução deve permitir identificar a origem das cotações, a escolha dos consultados e a atualidade dos preços utilizados. O Manual do TCU também recomenda a formação de cesta de preços, com prioridade, quando possível, para referências públicas e contratações similares, deixando a consulta direta a fornecedores como fonte subsidiária ou complementar.

No caso, o relatório denominado “Banco de Preços” consolida três cotações privadas inseridas manualmente e, portanto, não demonstra, por si só, pesquisa em base pública ou utilização de contratações similares. A Administração justificou essa opção pelas particularidades do objeto e pela dificuldade de localizar referências públicas suficientemente comparáveis, adotando, ao final, a média dos preços fornecidos diretamente por empresas do ramo.

A utilização dessas cotações não é, por si, inadequada. Contudo, a formalização da pesquisa ainda demanda complementação.

Não foi identificada justificativa específica para a escolha das empresas consultadas, nem registro suficientemente claro das tentativas de utilização de outros parâmetros previstos no art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. Também se verificou que as propostas utilizadas na formação do preço estimado não estão assinadas pelos respectivos fornecedores, o que

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

recomenda regularização da comprovação de sua autoria e efetivo encaminhamento à Administração.

Diante disso, recomenda-se que a área responsável complemente a instrução da pesquisa de preços, mediante despacho ou nota técnica que:

- justifique a escolha dos fornecedores consultados;
- registre a impossibilidade ou inadequação, no caso concreto, da utilização de outros parâmetros de pesquisa de preços;
- regularize a comprovação das cotações utilizadas, mediante propostas assinadas ou outro meio documental idôneo que permita confirmar sua autoria e autenticidade;
- indique qual metodologia de cálculo foi efetivamente adotada;

Assim, a pesquisa de preços não se mostra inexistente ou imprestável, mas **carece de complementação quanto à sua formalização, rastreabilidade e coerência documental**, providências que devem ser adotadas antes da publicação do edital.

4.2. Adequação orçamentária

Consta dos autos parecer do Setor de Contabilidade informando que as programáticas orçamentárias indicadas **"encontram-se vigentes e disponíveis para a execução de despesas no presente exercício"**, com identificação da classificação da despesa, reduzido e fonte de recursos.

Considera-se, assim, atendida a demonstração de adequação orçamentária para o exercício corrente, não cabendo à assessoria jurídica substituir o setor contábil na certificação da disponibilidade dos créditos.

5. Minuta do edital

Nos termos do art. 25 da Lei nº 14.133/2021, o edital deve conter as regras relativas ao objeto, convocação, julgamento, habilitação, recursos, penalidades, fiscalização, gestão, entrega e pagamento, devendo seus anexos e elementos integrantes ser disponibilizados conjuntamente no sítio eletrônico oficial.

A minuta apresentada contém a estrutura básica necessária à condução da concorrência eletrônica. Contudo, antes da publicação, deve ser submetida a revisão final para

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

eliminar cláusulas incompatíveis com a modelagem efetivamente adotada e assegurar coerência com o TR, a minuta contratual e os demais anexos.

Uniformização dos instrumentos. As correções e definições consolidadas na fase preparatória deverão ser reproduzidas, conforme aplicável, no edital, no Termo de Referência e na minuta contratual, de modo a assegurar coerência quanto ao **objeto, quantitativo, prazo de execução e vigência, produtos, cronograma, medição e pagamento, subcontratação, consórcios, habilitação, tratamento das ME/EPP e demais obrigações contratuais**. Os documentos poderão ter níveis distintos de detalhamento, mas não devem conter disposições incompatíveis entre si.

Anexos e remissões. Antes da publicação, deve ser conferida a correspondência entre todas as referências constantes do edital e os documentos efetivamente disponibilizados aos licitantes. Em especial, se permanecer referência à Planilha de Levantamento de Eventos – PLE, esta deverá integrar os anexos da contratação; caso contrário, a remissão deve ser excluída. Também devem ser corrigidas numerações, denominações e referências a versões superadas dos documentos.

Revisão formal da minuta. A versão encaminhada contém campos provisórios ou incompatíveis com o estágio atual da contratação, incluindo número de concorrência ainda não preenchido, divergência quanto ao número do processo administrativo e datas pretéritas ou contraditórias. Esses elementos devem ser integralmente revisados antes da assinatura e divulgação do edital.

6. Minuta contratual

A minuta contempla, em sua maioria, as cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021. As principais correções necessárias decorrem da necessidade de harmonização com o Termo de Referência e da exclusão de disposições incompatíveis com a natureza do objeto.

Uniformização dos instrumentos. As definições consolidadas na fase preparatória deverão ser refletidas, conforme aplicável, na minuta contratual, especialmente quanto ao

objeto, quantitativo, prazo de execução e vigência, produtos, cronograma, medição e pagamento, subcontratação, garantia e demais obrigações contratuais.

Preço e pagamento. Eventual referência a valor mensal deverá ser substituída por redação compatível com a contratação por preço global e com os pagamentos vinculados às etapas e produtos previstos no cronograma físico-financeiro.

Cláusulas estranhas ao objeto. A minuta contém disposições próprias de obras e serviços de engenharia, inclusive referências a vício de construção, agregados reciclados, testes de materiais, redes de utilidades e Habite-se. *(itens 9.42 a 9.47).* Tais cláusulas devem ser excluídas ou adaptadas à natureza intelectual do serviço.

Direitos patrimoniais. Por se tratar de serviço técnico especializado, deve ser assegurada à Administração a cessão dos direitos patrimoniais sobre os produtos elaborados, nos termos do art. 93 da Lei nº 14.133/2021, inclusive quanto aos arquivos e bases necessários à utilização e futura atualização dos Planos, preservados os direitos morais de autoria.

Publicidade. Após sua celebração, o contrato e seus eventuais aditamentos deverão ser divulgados no PNCP nos prazos legais, nos termos do art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

Em síntese, a minuta contratual é coerente e apresenta os pontos necessários, tendo sido utilizado modelo fornecido pela AGU, mas deve ser ajustada às definições finais da contratação e depurada das cláusulas provenientes de modelos incompatíveis com o objeto.

7. Publicidade e transparência

Concluída a instrução técnica e jurídica, a autoridade poderá determinar a divulgação, conforme arts. 53, § 3º, e 54. O inteiro teor do edital e de seus anexos deve ser juntando no PNCP, sem prejuízo da publicação do extrato e das formas adicionais previstas no art. 54, §§ 1º e 2º, e em regulamento local. Devem acompanhar a publicação, em versão final coerente, o TR, o ETP, a minuta contratual, o orçamento estimado quando não sigiloso, o cronograma/planilha de eventos e os documentos técnicos que definem o objeto, especialmente o roteiro metodológico efetivamente aplicável.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

Após a adjudicação, deverão ser disponibilizados no PNCP os documentos elaborados na fase preparatória que não tenham integrado o edital, na forma do art. 54, § 3º. O contrato e os aditamentos somente produzirão eficácia após a divulgação no PNCP, observado o art. 94. A publicidade não sana vícios de planejamento; pressupõe que a versão publicada seja a mesma aprovada tecnicamente e juridicamente.

8. Agentes públicos, designações e segregação de funções

Os arts. 7º e 8º atribuem à autoridade competente o dever de promover gestão por competências, designar agentes que atendam aos requisitos legais e observar a segregação de funções. Devem constar dos autos os atos formais e vigentes de designação do agente de contratação ou da comissão, equipe de apoio, autoridade competente, gestor e fiscal do contrato, com indicação de substitutos e atribuições, sem contradição com o edital.

Quanto à execução, o art. 117 exige um ou mais fiscais especialmente designados segundo os requisitos do art. 7º. A notificação juntada indica servidor ocupante do cargo de Motorista D como fiscal, enquanto o mapa de riscos reconhece risco de insuficiência de qualificação técnica. O cargo de origem, isoladamente, não invalida a designação; contudo, diante da complexidade ambiental e multidisciplinar descrita pela própria Administração, recomenda-se que os autos demonstrem experiência, capacitação e compatibilidade de atribuições, ou prever fiscalização técnica qualificada/assistência especializada. A designação formal não supre falta material de capacidade para atestar produtos que condicionam pagamentos.

Também deve ser preservada a segregação entre quem elaborou/aprovou os estudos, conduz o certame, decide recursos, fiscaliza tecnicamente, liquida e autoriza pagamentos, vedada a concentração incompatível de funções. Eventual impossibilidade estrutural do Município precisa ser motivada e acompanhada de controles compensatórios.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, no exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, **esta Procuradoria Jurídica conclui pela viabilidade jurídica da**

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

contratação, condicionada ao saneamento prévio das irregularidades, inconsistências e incompatibilidades apontadas ao longo deste parecer.

As falhas identificadas são, em sua maioria, passíveis de correção, complementação ou justificativa pela Administração, sem necessidade de alteração da solução de contratação já definida. Compete às áreas técnica, administrativa, contábil e demais setores responsáveis promover os ajustes pertinentes dentro de suas respectivas atribuições, preservada a responsabilidade de cada unidade pelas informações, escolhas técnicas e declarações que produzir.

Antes da publicação do edital, deverá ser assegurada a **harmonização final dos documentos da contratação**, especialmente do Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, pesquisa de preços, minuta do edital, anexos e minuta contratual, de modo que expressem uma única modelagem e não contenham disposições incompatíveis quanto ao objeto, prazo, execução, medição, pagamento, habilitação, subcontratação, consórcios, garantias e demais condições relevantes.

Concluídas as adequações, **o setor competente deverá juntar aos autos declaração formal de saneamento**, subscrita pelo responsável, certificando que foram examinadas e atendidas as ressalvas, determinações e providências indicadas neste parecer.

A declaração de saneamento **não substitui os documentos, justificativas ou manifestações exigidas na fundamentação**, servindo para certificar o cumprimento das providências e conferir rastreabilidade à instrução processual.

Cumpridas as providências indicadas e juntada a declaração de saneamento, o processo poderá prosseguir para a fase externa, independentemente de novo encaminhamento a este departamento, desde que as alterações realizadas se limitem ao atendimento deste parecer e não impliquem modificação substancial da modelagem da contratação.

Novo exame jurídico somente será necessário se, no curso do saneamento, houver alteração relevante do objeto, do critério de julgamento, das condições de habilitação, do regime de execução, da estrutura contratual ou surgimento de questão jurídica nova não apreciada nesta manifestação.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

Até a certificação do saneamento, **não se recomenda a publicação do edital nem a abertura da fase externa da licitação**.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Lunardelli/PR, 21 de agosto de 2026.

Flavia Lançoni Gonsalves
Procuradora Jurídica
OAB/PR 106.055

FLAVIA LANCONI GONSALVES
Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES