PARECER JURÍDICO Nº 080/2026

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

PROCESSO	Processo administrativo nº 217/2026
INTERESSADO	Secretaria Municipal de Turismo e Comércio
OBJETO	Concessão Gratuita de bem público com encargos
MODALIDADE	Concorrência eletrônica
STATUS	Minutas não aprovadas no estado atual; saneamento necessário antes da fase externa

EMENTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133/2021. CONCESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO. LEI MUNICIPAL Nº 1.472/2025. BARRACÕES GEMINADOS. FOMENTO ECONÔMICO. GRATUIDADE COM ENCARGOS. CONCORRÊNCIA ELETRÔNICA. CRITÉRIO DE JULGAMENTO POR MELHOR TÉCNICA. RESTRIÇÃO TERRITORIAL EM CRITÉRIO DE PONTUAÇÃO. VANTAJOSIDADE ECONÔMICA. ETP, TERMO DE REFERÊNCIA, EDITAL, CONTRATO E ANEXOS. NECESSIDADE DE SANEAMENTO. NÃO APROVAÇÃO DAS MINUTAS NA FORMA ATUAL. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO APÓS CORREÇÕES E COMPLEMENTAÇÕES INDICADAS.

1. RELATÓRIO

Trata-se de controle prévio de legalidade do Processo Administrativo nº 217/2026, instaurado para selecionar pessoa jurídica destinada a ocupar, mediante concessão de uso gratuita com encargos, dois barracões geminados situados na Avenida Romildo Deldoto, identificados nos autos como integrantes da matrícula nº 13.075, com área construída total de 504,00 m². A Administração declara como finalidades o aproveitamento produtivo do patrimônio público, a geração de empregos e renda, o estímulo à atividade econômica e a redução do risco de ociosidade e deterioração do imóvel.

A autorização legislativa específica decorre da Lei Municipal nº 1.472/2025, que autoriza a concessão de uso do imóvel descrito na matrícula nº 13.075, mediante licitação, para atividades comerciais e industriais, estabelece obrigações da concessionária e admite prorrogação mediante interesse público expressamente motivado.

Foram examinadas as versões mais recentes do DFD, ETP, mapa de riscos, Termo de Referência, notificações de fiscalização, PTAMs, tramitação contábil, minuta de edital, minuta de contrato e anexos. A análise observa a Lei nº 14.133/2021, o Instrumento de Padronização AGU/MGI, o Manual de Licitações e Contratos do TCU, o Manual de Boas Práticas Consultivas e a Lei nº 15.263/2025. Foi utilizado auxílio de inteligência artificial na elaboração deste parecer.

É o que merece ser relatado.

2. DELIMITAÇÃO DO EXAME

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 incumbe ao órgão de assessoramento jurídico substituir as unidades técnicas, administrativas, contábeis, patrimoniais ou de engenharia na formulação de juízos próprios de suas competências, tais como a avaliação do imóvel, a definição da metodologia dos PTAMs, a aferição das condições físicas e urbanísticas dos barracões, o levantamento de mercado, a estimativa de investimentos e contrapartidas, a definição de metas de emprego e faturamento, a análise de impactos ambientais, a identificação de licenças aplicáveis e a demonstração técnica ou econômica da vantajosidade. Essas matérias permanecem sob responsabilidade dos agentes competentes que as produziram e aprovaram. A manifestação jurídica incide sobre tais aspectos apenas na medida em que sua documentação revele ausência ou insuficiência de motivação, contradição entre as peças, falta de suporte nos autos, indefinição ou inadequação do objeto, restrição potencialmente indevida à competitividade, desconformidade com a legislação aplicável ou falha suscetível de comprometer a validade, a execução ou o controle da concessão.

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

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

final, o que constitui condição impeditiva de publicação do que representa providência de conferência administrativa.

3. REGIME JURÍDICO DA OUTORGA

3.1. Natureza: concessão de uso de bem público

A Lei Municipal nº 1.472/2025 autoriza concessão de uso, e não institui de forma expressa concessão de direito real de uso. A solução jurídica adequada é tratar o objeto como concessão de uso contratual, temporária e condicionada a encargos. O art. 2º, IV, da Lei nº 14.133/2021 alcança a concessão e a permissão de uso de bens públicos, enquanto o art. 76 disciplina alienação e concessão de direito real de uso. Por isso, a fundamentação central deve ser o art. 2º, IV, combinado com a lei municipal autorizadora.

Condicionante RJ-01: Uniformizar todas as peças para a expressão "concessão de uso de bem público, a título gratuito e mediante encargos"; retirar referências a concessão de direito real de uso, direito real ou ao art. 76 como fundamento principal.

3.2 Destinação autorizada

A Lei Municipal nº 1.472/2025 não apresenta redação inteiramente uniforme quanto às atividades admitidas no imóvel. O art. 1º, que contém a autorização legislativa para a concessão de uso, refere-se expressamente ao desenvolvimento de atividades comerciais e industriais. Por outro lado, o art. 4º, IV, ao disciplinar obrigações da concessionária, utiliza a expressão "atividade prestadora de serviço". *Documento "Lei Municipal nº 1.472/2025", artigos 1º e 4º, IV, páginas 1 e 2.*

Essa divergência deve ser esclarecida antes da publicação do edital. Embora a menção constante do art. 4º, IV, possa indicar intenção legislativa de também abranger atividades de prestação de serviços, o dispositivo não foi redigido como norma autônoma de ampliação da destinação autorizada pelo art. 1º. Os autos, por sua vez, não contêm manifestação jurídica, técnica ou administrativa que explique essa compatibilização. O TR, entretanto, passa a admitir expressamente atividades industriais, comerciais e de prestação de serviços.

FLAVIA LANCONI GONCALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONCALVES

Por cautela, a Administração deverá definir expressamente quais atividades serão admitidas na concessão, compatibilizando a Lei Municipal nº 1.472/2025 com a legislação urbanística aplicável. Caso pretenda incluir prestação de serviços, recomenda-se que a unidade competente registre nos autos a interpretação adotada e o respectivo fundamento, demonstrando que essa atividade está abrangida pela autorização legislativa municipal e é compatível com o zoneamento do imóvel.

Condicionante RJ-02: Definir expressamente, de forma uniforme no ETP, TR, edital, contrato e anexos, quais atividades poderão ser desenvolvidas no imóvel. Caso a Administração pretenda admitir prestação de serviços, deverá registrar nos autos a interpretação e o fundamento jurídico-administrativo que compatibilizem o art. 1º com o art. 4º, IV, da Lei Municipal nº 1.472/2025, além de comprovar a compatibilidade da atividade com o zoneamento municipal.

Essa formulação não presume erro legislativo nem proibição, mas exige que a Administração resolva documentalmente a ambiguidade antes de publicar o edital.

3.3. Conclusão sobre o regime jurídico da outorga

Conclui-se que a modelagem jurídica da outorga pode ser mantida como concessão de uso gratuita de bem público com encargos, condicionada ao saneamento das Condicionantes RJ-01 e RJ-02.

4. DOCUMENTAÇÃO PATRIMONIAL, URBANÍSTICA E AUTORIZATIVA

4.1. Matrícula nº 13.075

A matrícula nº 13.075 é mencionada no pedido inicial, no DFD, no ETP, no TR, nos PTAMs e na Lei Municipal nº 1.472/2025. Entretanto, a certidão ou cópia atualizada da matrícula não foi localizada entre os anexos juntados ao Processo nº 217/2026. A relação de anexos registra DFD, ETP, TR, notificação de fiscal e PTAMs, sem matrícula imobiliária.

Essa ausência impede confirmar, no próprio processo, a titularidade municipal, a descrição registral, a área, eventuais ônus ou gravames, a correspondência entre matrícula e

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

objeto físico e a situação registral das construções. Para uma outorga de uso de patrimônio imobiliário, essa verificação deve preceder a publicação.

Condicionante PAT-01: Juntar certidão atualizada da matrícula nº 13.075 expedida pelo Registro de Imóveis competente. A área responsável deverá conferir titularidade, descrição, área, ônus, gravames e correspondência com os dois barracões. Se houver divergência entre a situação física, cadastral e registral, deverá indicar a providência de regularização cabível antes da formalização da concessão.

4.2. Zoneamento e viabilidade da atividade

O edital subordina a atividade ao Plano Diretor Municipal nº 1.413/2024 e transforma a compatibilidade entre atividade/CNAE e zoneamento em requisito eliminatório. Contudo, não foi localizado nos autos o Plano Diretor, sua tabela de usos ou certidão oficial identificando a zona da matrícula nº 13.075 e as atividades permitidas.

Condicionante PAT-02: Juntar certidão, declaração ou manifestação oficial do setor municipal competente que identifique o zoneamento da matrícula nº 13.075 e as atividades permitidas, toleradas e proibidas; definir esse documento como referência para a habilitação e para a futura fiscalização.

4.3. Situação física e entrega do imóvel

O DFD descreve os barracões como concluídos e dotados de instalações elétricas, hidráulicas, banheiros adaptados e extintores. Não foi localizado, contudo, documento de vistoria de entrega que registre o estado de conservação, medidores, chaves, instalações e eventuais defeitos. A ausência não impede o planejamento, mas deve ser suprida antes da imissão na posse.

Condicionante PAT-03: Elaborar termo de vistoria inicial, preferencialmente com registro fotográfico, no momento da imissão na posse, contendo estado de conservação, instalações, medidores, chaves e eventuais ressalvas; o documento deverá ser assinado pelo Município e pela concessionária.

FLAVIA LANCONI GONSALVES
Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

4.4. Lei autorizadora nos autos

A Lei Municipal nº 1.472/2025 é o fundamento específico da outorga. Embora tenha sido buscada para esta análise, a relação de anexos do Processo nº 217/2026 não a identifica. A instrução deve permitir que qualquer controlador reconstrua o fundamento autorizativo sem depender de consulta externa.

Condicionante PAT-04: Juntar aos autos cópia integral da Lei Municipal nº 1.472/2025, com comprovação ou certificação de sua publicação e vigência.

4.5. Conclusão sobre a documentação patrimonial, urbanística e autorizativa

A instrução patrimonial, urbanística e autorizativa comporta complementação, nos termos das Condicionantes PAT-01 a PAT-04, sem necessidade de refazimento das demais peças já produzidas.

5. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA – DFD

5.1. Conteúdo e coerência

O DFD identifica área requisitante, objeto, justificativa, quantitativo, valor patrimonial e resultados pretendidos. A peça também registra a opção por item único e indica gestor e fiscais. A deficiência é principalmente de coerência com as peças posteriores: número e natureza do objeto variam; a composição de gestor/fiscais muda; e não há registro claro de prioridade, data pretendida ou eventual relação com outras demandas.

Condicionante DFD-01: Corrigir ou complementar o DFD apenas nos campos faltantes e harmonizá-lo com a versão final do processo, especialmente quanto a objeto, unidade requisitante, gestor, fiscais, prazo pretendido e eventual relação com outras demandas. Não é necessário refazer a justificativa central.

5.2. Conclusão sobre o Documento de Formalização da Demanda

O DFD pode ser aproveitado, condicionando-se sua consolidação ao atendimento da Condicionante DFD-01.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

6. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP

6.1. Levantamento de mercado

O item 6 do ETP foi denominado “Levantamento de Mercado”, mas seu conteúdo se concentra predominantemente na comparação entre credenciamento, concorrência eletrônica e critérios de julgamento, especialmente maior retorno econômico/maior lance e melhor técnica. Em outras palavras, o documento discute principalmente a forma de seleção do particular, e não as diferentes soluções materiais disponíveis para atender à necessidade administrativa de dar destinação produtiva aos barracões públicos.

Essa distinção é relevante porque o art. 18, §1º, V, da Lei nº 14.133/2021 define levantamento de mercado como análise das alternativas possíveis, acompanhada da justificativa técnica e econômica da solução escolhida. O Manual do TCU ressalta que o ETP deve permitir a escolha da solução mais adequada entre as alternativas disponíveis, mediante avaliação de viabilidade técnica e econômica.

O Instrumento de Padronização AGU/MGI segue a mesma orientação. Segundo o documento, o levantamento de mercado deve estudar como funciona o mercado relacionado à solução pretendida, considerar diferentes fontes e identificar metodologias, tecnologias ou formas alternativas que possam atender melhor à necessidade administrativa. A finalidade é evitar que a Administração escolha previamente uma solução sem demonstrar porque ela é superior às demais.

No caso concreto, o problema administrativo identificado não é “qual modalidade licitatória utilizar”, mas qual destinação jurídica e econômica deve ser dada aos dois barracões de modo a produzir o melhor resultado para o Município. A modalidade e o critério de julgamento são consequências dessa escolha, e não substituem o levantamento de alternativas.

Por isso, o ETP deveria ter comparado, ao menos em nível compatível com a simplicidade do objeto e com os dados disponíveis nos autos, alternativas como:

- concessão de uso gratuita mediante encargos;
- concessão de uso onerosa;

- eventual locação ou outra forma de exploração patrimonial juridicamente cabível;
- utilização direta pelo Município, caso exista finalidade pública compatível;
- concessão conjunta dos dois barracões;
- concessão individualizada de cada unidade.

Não se exige estudo econômico sofisticado para cada alternativa. O objetivo é demonstrar que a Administração conheceu opções razoavelmente disponíveis, identificou suas vantagens e desvantagens e então escolheu conscientemente a concessão gratuita e conjunta como solução mais adequada.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União reforça essa compreensão. No Acórdão nº 1.567/2018 – Plenário, o TCU registrou que um planejamento adequado deveria demonstrar quais formas ou modelos de solução existem no mercado, como funcionam e qual é a opção mais adequada ao atendimento da necessidade administrativa. O Tribunal destacou que o ETP precisa examinar as alternativas efetivamente disponíveis e não apenas partir de uma solução previamente escolhida.

Esse precedente trata de objetos distintos do presente processo, mas a orientação metodológica é plenamente aproveitável: o levantamento de mercado deve comparar soluções, e não apenas modalidades ou ritos licitatórios.

No caso dos barracões, essa deficiência tem consequência concreta. O próprio ETP afirma que a cobrança de aluguel seria contraproducente ao fomento e, por isso, opta pela gratuidade; contudo, não demonstra comparativamente porque eventual concessão onerosa, concessão parcialmente onerosa, uso separado das unidades ou outra modelagem seria menos vantajosa.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

A fragilidade se torna ainda mais evidente pois os autos já possuem elementos que permitem uma comparação simples: valor patrimonial estimado, valor locativo mensal dos barracões, custos de manutenção, metas de empregos e investimentos pretendidos. Assim, não se trata de exigir novo estudo complexo, mas de utilizar adequadamente informações que já estão no processo.

Condicionante ETP-01: Complementar o item "Levantamento de Mercado" do ETP para que ele deixe de se limitar à comparação entre modalidades e critérios de julgamento e passe a examinar as soluções materiais plausíveis para a destinação dos barracões, indicando, de forma vantagens, desvantagens e repercussões econômicas de cada alternativa. A análise necessita considerar, ao menos, concessão gratuita com encargos, concessão onerosa, concessão conjunta e individualizada das unidades e eventual uso direto ou outra alternativa concretamente viável. A escolha final terá que ser tecnicamente e economicamente motivada, utilizando preferencialmente os dados já constantes dos autos.

6.2. Gratuidade da concessão e demonstração da vantajosidade

A Lei Municipal nº 1.472/2025 autoriza a concessão de uso do imóvel, mas não estabelece que a outorga deva ocorrer necessariamente de forma gratuita. A gratuidade, portanto, decorre de uma **escolha administrativa de modelagem**, que carece estar acompanhada de motivação suficiente quanto ao interesse público e à vantajosidade da solução adotada.

No caso concreto, os autos já contêm elementos econômicos relevantes. Os dois PTAMs atribuem aos barracões valor de mercado total de R$ 720.000,00 e locativo conjunto de R$ 4.000,00 mensais**.** O TR, por sua vez, estima em R$ 123.650,00 os encargos que serão suportados pela futura concessionária e utiliza esse montante como elemento de demonstração de vantagem econômica indireta.

A existência desses dados é positiva, mas a análise ainda não é suficiente para demonstrar, de forma comparativa, que a concessão gratuita é mais vantajosa do que outras

alternativas disponíveis. Isso porque os encargos assumidos pela concessionária **não correspondem automaticamente, em igual valor, a benefício patrimonial do Município**.

É necessário distinguir três categorias.

A primeira é o **benefício econômico concedido ao particular**, representado pela possibilidade de utilização gratuita de imóvel público que possui valor locativo estimado. Considerando apenas o valor nominal atualmente apurado, a cessão por cinco anos corresponde a potencial econômico de R$ 240.000,00 em aluguel não cobrado, sem atualização monetária ou outras variáveis. Esse cálculo não define, por si só, perda ou prejuízo, mas evidencia a dimensão econômica da política pública escolhida.

A segunda categoria é formada pelas **contrapartidas que geram benefício direto ao patrimônio público**, como benfeitorias permanentes incorporadas ao imóvel, conservação, manutenção extraordinária que seria suportada pelo Município e outras despesas que deixem de recair efetivamente sobre o erário. Esses elementos podem ser contrapostos ao valor econômico da gratuidade, desde que sejam mensurados de forma objetiva e não correspondam apenas a custos ordinários da própria exploração empresarial.

A terceira categoria compreende os **benefícios indiretos de desenvolvimento econômico**, como empregos, aumento de atividade empresarial, incremento de circulação econômica e eventual crescimento de arrecadação tributária. Esses resultados podem justificar a gratuidade e são compatíveis com a finalidade de fomento da Lei Municipal nº 1.472/2025, mas não podem ser apresentados como ganhos financeiros certos sem estimativa técnica mínima ou demonstração de plausibilidade.

Essa distinção é importante porque algumas despesas imputadas à concessionária — energia elétrica, água, salários, encargos trabalhistas, tributos da própria atividade, equipamentos móveis, matéria-prima e custos operacionais — são custos normais do empreendimento privado. Embora integrem o esforço econômico exigido do particular, **não representam, necessariamente, patrimônio incorporado ou economia equivalente para o Município**. A análise de vantajosidade deve evitar somar indiscriminadamente todas essas despesas como se fossem contraprestação econômica recebida pela Administração.

FLAVIA LANCONI GONSALVES
Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

A jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná reforça a necessidade de instrução econômica adequada em situações dessa natureza. No **Acórdão nº 736/2026 – Tribunal Pleno**, ao examinar medida cautelar relacionada à concessão gratuita de imóvel público municipal para empreendimento privado, o TCE-PR destacou a relevância da **avaliação patrimonial do bem, da demonstração concreta do interesse público, da análise de viabilidade e custo-benefício e da existência de contrapartidas capazes de justificar a vantagem pública da outorga gratuita**.

O precedente deve ser utilizado com a devida cautela, porque decorre de exame cautelar e não representa julgamento definitivo de mérito do presente objeto. Ainda assim, sua orientação é particularmente aderente ao processo analisado: **a gratuidade não é, por si só, vedada, mas precisa estar demonstrada como instrumento proporcional e vantajoso de política pública, e não apenas afirmada de forma abstrata**.

Também há coerência dessa orientação com o art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, que exige que o ETP demonstre o problema a ser resolvido, as soluções possíveis, os resultados pretendidos e a justificativa técnica e econômica da solução escolhida. Assim, a decisão de não cobrar valor pelo uso do imóvel deve resultar do planejamento e da comparação entre alternativas, e não constituir premissa previamente assumida.

No caso concreto, a análise pode ser feita de maneira simples e proporcional à estrutura administrativa municipal. Não se exige estudo economico complexo. É suficiente uma **Nota Técnica de Vantajosidade**, vinculada ao ETP, que organize os dados já disponíveis e compare, de maneira transparente:

- valor locativo estimado durante o prazo inicial;
- investimentos permanentes que reverterão ao imóvel;
- despesas de conservação/manutenção que deixariam de ser suportadas pelo Município;
- empregos mínimos e demais metas assumidas;
- eventual estimativa de incremento tributário, quando tecnicamente possível;
- alternativas de exploração onerosa ou separada;

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

- conclusão motivada sobre porque a gratuidade atende melhor ao interesse público.

A análise também terá que registrar que a vantajosidade não se esgota no momento da licitação. Se houver futura prorrogação, especialmente após cinco anos, a Administração reavaliará o valor do imóvel, o desempenho da concessionária, o cumprimento das metas e a manutenção do interesse público, em consonância com a própria Lei Municipal nº 1.472/2025.

Condicionante ETP-02: Complementar o ETP, diretamente ou por Nota Técnica de Vantajosidade a ele vinculada, com análise comparativa da concessão gratuita, distinguindo: (i) o valor econômico do uso gratuito do imóvel; (ii) as contrapartidas que representem benefício patrimonial ou economia efetiva para o Município; e (iii) os benefícios indiretos de desenvolvimento econômico. A análise deverá utilizar os valores locativos e patrimoniais constantes dos PTAMs, identificar os investimentos permanentes e demais encargos com efetivo retorno público, considerar as metas de emprego e eventual repercussão fiscal tecnicamente estimável e comparar a gratuidade com alternativas de exploração do imóvel. Não deverão ser contabilizadas automaticamente como benefício equivalente ao Município despesas ordinárias da atividade empresarial da concessionária.

A escolha pela gratuidade pode ser mantida, desde que o processo passe a demonstrar, de forma explícita e verificável, que o conjunto das contrapartidas e dos resultados esperados justifica economicamente a não cobrança pelo uso do patrimônio público.

6.3. Item único e justificativa para o não parcelamento

O processo opta pela concessão dos dois barracões em **item único**, totalizando 504,00 m², embora cada unidade possua área individual. A escolha aparece desde a abertura do processo e é reiterada no DFD, no ETP e no TR.

A Administração fundamenta a unificação principalmente na intenção de atrair **empreendimento de maior porte**, promover utilização integrada dos barracões e ampliar a

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

geração de emprego e renda. O DFD registra expressamente que os dois espaços serão concedidos em item unificado para favorecer a instalação de atividade econômica com maior capacidade produtiva.

O TR repete essa justificativa ao afirmar que o não parcelamento decorre da necessidade de atrair atividade industrial ou comercial integrada de maior porte.

Portanto, **não se está diante de ausência absoluta de motivação**.

O problema é que a motivação atual parte da premissa de que **um único empreendimento ocupando 504 m² produzirá resultado superior a dois empreendimentos independentes**, mas essa premissa não foi comparativamente demonstrada nos autos.

Isso é relevante porque o parcelamento, ou sua ausência, deve ser analisado à luz da **divisibilidade material do objeto, da competição e da vantagem administrativa**.

No presente caso, os dois barracões são descritos como geminados, mas possuem individualização física suficiente para que os próprios PTAMs tenham sido elaborados separadamente, atribuindo valor de R$ 350.000,00 ao lado esquerdo e R$ 370.000,00 ao lado direito. O Anexo IV também registra que cada unidade possui 252,00 m².

Esse dado não significa que o objeto **deva necessariamente ser parcelado**, mas demonstra que a divisibilidade física não pode ser simplesmente descartada.

O Manual do TCU chama atenção exatamente para os dois riscos opostos. O não parcelamento de solução divisível pode reduzir a competição; por outro lado, o parcelamento de solução tecnicamente integrada pode gerar perda de escala, aumento de custos de gestão ou inviabilidade operacional

Assim, a questão jurídica não é impor o parcelamento, mas exigir que a Administração demonstre **qual dos dois riscos é efetivamente maior no caso concreto**.

A jurisprudência do TCE-PR é útil nesse ponto. No **Acórdão nº 405/2026 – Tribunal Pleno**, Processo nº 444824/2025, Rel. Conselheiro Fabio de Souza Camargo, o Tribunal examinou licitação e considerou regular a ausência de parcelamento porque havia justificativa concreta fundada em **economia de escala e logística**, associada à natureza integrada do

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

fornecimento e dos serviços. O próprio resumo oficial registra como questão examinada a possibilidade de aglutinação diante de justificativas de economia de escala e logística.

O precedente não estabelece que a Administração possa simplesmente escolher lote único por conveniência. Ao contrário, ele reforça que a aglutinação é defensável quando a motivação traz **ganho objetivo de integração, escala, logística ou eficiência**, sem restrição desproporcional à competição.

No caso de Lunardelli, a justificativa atual é mais genérica. Afirma-se que um empreendimento maior será melhor para o desenvolvimento econômico, mas os autos ainda não ostentam, por exemplo:

- porque uma única empresa tenderia a gerar mais empregos do que duas empresas;
- se existe demanda empresarial por espaços de aproximadamente 500 m²;
- se empresas potencialmente interessadas possuem capacidade para ocupar toda a área;
- se a concessão conjunta reduz custos administrativos ou de manutenção;
- se existem instalações compartilhadas que tornem tecnicamente inadequado o uso separado;
- se a concessão separada poderia aumentar o número de interessados e diversificar atividades econômicas.

Essa comparação é particularmente importante pois o próprio processo atribui relevância à **geração de empregos e à diversificação econômica**. Dependendo do mercado existente, dois empreendimentos menores poderiam, em tese, produzir resultados iguais ou superiores. Por outro lado, se a área técnica demonstrar que as unidades foram concebidas para operação integrada, que há ganho de escala ou que o Município pretende atrair empreendimento que efetivamente demande a área total, o item único pode ser mantido.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

Também é útil o entendimento do TCU. O **Acórdão nº 1.134/2017 – Segunda Câmara** registrou que a contratação conjunta, quando excepcional em relação ao parcelamento, exige demonstração nos estudos preliminares de que a segregação traria prejuízo aos resultados pretendidos e de que a solução conjunta é efetivamente mais adequada sob os aspectos técnico e econômico.

Embora o precedente trate de aquisição de equipamentos e serviços de instalação, sua orientação metodológica é aplicável: **não basta afirmar que a solução conjunta é melhor; é necessário demonstrar porque a segregação comprometeria o resultado ou porque a integração produziria vantagem concreta**.

No caso em exame, essa demonstração pode ser feita de forma direta, bastando que a unidade requisitante apresente comparação objetiva entre as duas alternativas.

Sugiro que essa comparação considere, ao menos:

- potencial número de interessados em 252 m² e em 504 m²;
- possibilidade de uso tecnicamente independente das unidades;
- existência ou não de instalações compartilhadas;
- estimativa de empregos e investimentos em uma ou duas concessões;
- impacto sobre competição;
- custos de fiscalização e gestão contratual;
- possibilidade de diversificação das atividades econômicas;
- eventuais ganhos de escala ou sinergia no uso conjunto.

Ao final, a Administração poderá chegar a qualquer das duas conclusões — **manter o item único ou parcelar** — desde que a decisão resulte de motivação documentada.

Condicionante ETP-03: Complementar a justificativa do não parcelamento, comparando objetivamente a concessão conjunta dos dois barracões com a concessão individual de cada unidade. O item único poderá ser mantido desde que a área técnica demonstre, de forma motivada, que a exploração conjunta produz resultado mais adequado ao interesse público e não restringe desproporcionalmente a competição.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

6.4. Providências prévias da Administração

O art. 18, §1º, X, da Lei nº 14.133/2021 exige que o ETP indique as providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação dos servidores responsáveis pela fiscalização e gestão contratual. O Manual do TCU reproduz esse conteúdo e destaca que a preparação deve abranger, conforme o objeto, pessoas, processos, estrutura organizacional, espaço físico, infraestrutura, autorizações e demais condições necessárias ao início regular da execução.

No ETP deste processo, contudo, o item destinado às providências prévias descreve predominantemente obrigações que serão cumpridas pela futura concessionária durante ou após a formalização da concessão, e não medidas que o Município deverá adotar antes da celebração e da imissão na posse. Por isso, o requisito está apenas parcialmente atendido.

Essa diferença é relevante. As providências do art. 18, §1º, X, não se confundem com as obrigações contratuais da concessionária. Sua finalidade é verificar, ainda na fase preparatória, se a própria Administração está apta a entregar o imóvel, fiscalizar os compromissos assumidos e iniciar a execução sem pendências que lhe sejam imputáveis.

O Manual do TCU é expresso ao afirmar que, antes do início da execução, a Administração deve assegurar que todos os elementos necessários estejam disponíveis, sob pena de atrasos injustificados causados pelo próprio Poder Público. O documento cita, entre os exemplos, liberações de áreas, autorizações, licenciamento e outras tratativas internas e externas.

> **6.1.2. Providências prévias ao início da execução do contrato**
>
> Antes de iniciar a execução do contrato, a Administração deve garantir que todos os elementos necessários (pessoas, processos, estrutura organizacional, espaço físico, infraestrutura elétrica, tecnologia, autorizações etc.) estejam disponíveis, sob pena de haver atrasos injustificados por parte da Administração. Grande parte dessas providências será prevista no planejamento da contratação e pode envolver tratativas internas e externas[1294] (consulte o item 4.1.10), a exemplo da obtenção de licenciamento ambiental, desapropriação ou desocupação[1295].

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

No presente caso, esse planejamento prévio tem que ser adaptado à natureza da concessão. Antes da formalização ou, conforme a providência, antes da imissão na posse, o Município deve estar em condições de demonstrar pelo menos:

- a regularidade patrimonial do imóvel e sua correspondência com a matrícula nº 13.075;
- a compatibilidade urbanística da área e das atividades admitidas;
- o estado físico inicial dos barracões;
- a forma de entrega das chaves e de imissão na posse;
- quais autorizações são de responsabilidade do Município e quais dependerão da atividade empresarial da concessionária;
- quais documentos serão utilizados para acompanhar os compromissos de emprego, investimento, faturamento, inovação e sustentabilidade;
- como será formalizado o Marco Zero;
- quais registros deverão compor o histórico de acompanhamento da concessão.

Essas medidas se conectam diretamente a problemas já identificados nos autos. A matrícula atualizada do imóvel não foi localizada; a documentação de zoneamento ainda precisa ser consolidada; a composição de gestor e fiscais é divergente entre DFD, notificações e contrato; e o Marco Zero foi previsto como mecanismo de controle, mas não possui formulário próprio.

6.5 Designação e preparação da fiscalização

A preparação da equipe de gestão e fiscalização merece atenção específica.

O Manual do TCU estabelece que, antes do início da execução, a Administração precisa designar gestor e fiscais considerando qualificação técnica e disponibilidade de tempo. Também recomenda o uso de listas de verificação para padronizar a fiscalização e reduzir falhas, especialmente quando houver substituição de servidores.

> As necessidades de capacitação do gestor e dos fiscais do contrato devem ser consideradas ainda na etapa de elaboração do estudo técnico preliminar e devem ser sanadas, conforme o caso, previamente à celebração do contrato[1301].

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

No processo em análise, o TR possui capítulo relativamente detalhado sobre atribuições de gestor e fiscais, inclusive acompanhamento de habilitação, atualização do mapa de riscos e registro das ocorrências.

O problema é que essas atribuições são descritas como rotinas futuras de execução, sem que o ETP demonstre que a Administração já definiu as condições necessárias para que elas possam ser efetivamente exercidas.

Para uma equipe administrativa reduzida, não seria proporcional exigir estrutura sofisticada. O adequado é preparar instrumentos simples e padronizados, como:

- ato de designação de gestor, fiscal e substituto;
- termo de ciência das atribuições;
- checklist de vistoria inicial;
- formulário do Marco Zero;
- ficha anual de acompanhamento das metas;
- registro de ocorrências;
- checklist para eventual prorrogação.

Isso transforma uma obrigação abstrata de fiscalização em procedimento administrativamente executável.

Há ainda um aspecto patrimonial importante. O TR prevê que a concessionária receberá as dependências após vistoria pelas partes. Essa vistoria deveria ser preparada como providência prévia, com definição mínima do que será registrado, sobretudo porque o Município precisará comparar o estado inicial e final do imóvel.

Assim, o problema do ETP não é simplesmente ausência de uma lista mais extensa de providências. O ponto é que ele não demonstra que o Município está organizado para entregar, acompanhar e controlar a concessão.

Condicionante ETP-04: Reformular o item "Providências prévias da Administração" do ETP para indicar, de forma objetiva, as medidas que deverão ser adotadas antes da celebração do contrato ou da imissão na posse, conforme a natureza de cada providência. Devem ser contemplados, ao menos: regularidade patrimonial e

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

urbanística do imóvel; vistoria inicial; definição das condições de entrega e das chaves; delimitação das responsabilidades por licenças e autorizações; designação formal de gestor, fiscal(is) e substitutos; ciência e eventual capacitação desses agentes; elaboração de instrumentos simples de fiscalização, inclusive checklist, Marco Zero e formulário de acompanhamento das metas; e definição dos registros que comporão o histórico da concessão.

A providência não exige criação de estrutura administrativa complexa, mas a evidência de que, antes de transferir o uso do patrimônio público ao particular, o Município possui condições mínimas, agentes definidos e instrumentos adequados para entregar o imóvel e fiscalizar objetivamente os encargos assumidos.

6.6. Conclusão sobre o Estudo Técnico Preliminar

Diante das ressalvas apontadas nos itens anteriores, conclui-se que o Estudo Técnico Preliminar está **parcialmente conforme**, devendo ser saneado antes do prosseguimento para a fase externa.

As inconsistências identificadas são, a princípio, passíveis de correção sem necessidade de elaboração de novo ETP integral, desde que sejam atendidas, de forma expressa e documentada, todas as **Condicionantes.**

Após o saneamento, o documento deverá apresentar coerência interna e compatibilidade com as demais peças da fase preparatória, especialmente com o Termo de Referência, o edital e a minuta contratual.

7. MAPA DE RISCOS

O mapa de riscos possui estrutura de probabilidade, impacto e tratamento, mas conserva referências a registro de preços, cotações, fornecedores, materiais e logística que não correspondem à concessão. Ao mesmo tempo, não contempla adequadamente riscos de abandono, perda de licenças, dano patrimonial, descumprimento de metas, sinistro, cessão irregular, falta de seguro e controvérsia sobre investimentos.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

Condicionante RIS-01: Revisar integralmente o mapa de riscos, retirando resíduos de outros modelos e incluindo riscos específicos da concessão, com responsável, prevenção e tratamento para cada evento relevante.

A minuta contratual menciona "ANEXO AO PROCESSO – MATRIZ DE RISCOS" como peça integrante e parâmetro de alocação de responsabilidades, mas essa matriz autônoma não foi localizada. O Instrumento de Padronização distingue mapa de riscos da fase preparatória e matriz de riscos contratual.

Condicionante RIS-02: Se a Cláusula Décima Oitava for mantida, elaborar e juntar a matriz contratual de riscos. Se a Administração não pretender adotar matriz autônoma, retirar do contrato a referência a anexo inexistente e disciplinar diretamente as alocações de risco necessárias.

8. TERMO DE REFERÊNCIA – TR

8.1. Critério de julgamento

O Termo de Referência adota como critério de julgamento a **melhor técnica**, estruturada mediante avaliação de projeto contendo compromissos relacionados à geração de empregos, investimentos, desempenho econômico, inovação, sustentabilidade e demais resultados vinculados à política municipal de desenvolvimento econômico.

A solução adotada deve ser examinada considerando as particularidades do objeto. Trata-se de **concessão de uso gratuita e mediante encargos**, na qual a Administração não pretende obter contraprestação pecuniária pelo uso do imóvel, mas selecionar empreendimento capaz de produzir resultados econômicos e sociais compatíveis com as finalidades estabelecidas pela Lei Municipal nº 1.472/2025.

Nesse contexto, critérios estritamente econômicos não apresentam aderência imediata à modelagem escolhida. O **maior lance** pressuporia disputa pela maior contraprestação financeira oferecida ao Município, alterando a própria lógica da concessão gratuita. De igual modo, a utilização de modelo de **pregão negativo**, embora admitida pelo TCE-PR em determinadas concessões de uso, pressupõe contexto em que a vantagem pública possa ser traduzida adequadamente em variável econômica submetida à disputa.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

O **Acórdão nº 1.657/2023 – Tribunal Pleno/TCE-PR** reconheceu a possibilidade de utilização de pregão negativo/maior lance em concessões de uso, mas não estabeleceu esse modelo como solução obrigatória ou exclusiva para toda concessão de bem público. A orientação relevante do precedente é a necessidade de que o procedimento e o critério de julgamento sejam compatíveis com a natureza da outorga e com a vantagem que a Administração pretende alcançar.

No presente processo, a Administração optou deliberadamente por **não monetizar a disputa**, porque a gratuidade integra a estratégia de fomento econômico. Consequentemente, a escolha do vencedor necessita apoiar-se em elementos distintos do preço, capazes de identificar qual projeto oferece maior aderência às finalidades públicas estabelecidas para o imóvel.

A utilização da melhor técnica aparece, assim, como **construção analógica destinada a preencher uma dificuldade prática da modelagem**, permitindo comparar os projetos apresentados segundo resultados previamente definidos pela Administração.

É importante reconhecer que o art. 35 da Lei nº 14.133/2021 disciplina literalmente a melhor técnica em referência a propostas técnicas ou artísticas e a trabalhos de natureza técnica, científica ou artística. O objeto em exame não se enquadra de maneira típica nessas hipóteses. Ainda assim, essa circunstância, isoladamente, não parece suficiente para caracterizar irregularidade manifesta da modelagem, especialmente porque a Administração necessita adotar algum parâmetro impessoal e previamente estabelecido para selecionar a proposta mais vantajosa em uma concessão que, por definição, não comporta disputa de preço.

A solução encontra respaldo também nos objetivos gerais da licitação estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, especialmente na busca da proposta mais vantajosa e do resultado que melhor atenda ao interesse público. Neste caso, a vantagem pretendida não é predominantemente financeira, mas está relacionada ao **resultado econômico e social que o empreendimento produzirá durante a utilização do patrimônio municipal**.

Por essa razão, esta procuradoria entende que **não há elementos suficientes para recomendar o afastamento do critério adotado apenas porque a situação concreta não**

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

reproduz literalmente uma contratação de natureza técnica prevista no art. 35. A analogia utilizada pela Administração pode ser juridicamente sustentada como instrumento de seleção compatível com a peculiaridade da concessão gratuita, desde que sua utilização seja expressamente motivada nos autos.

A principal preocupação jurídica desloca-se, portanto, **do nome atribuído ao critério para a qualidade da matriz utilizada para escolher o vencedor**.

Se a Administração opta por comparar projetos, os fatores de pontuação devem possuir relação direta com as finalidades da concessão e permitir julgamento:

- objetivo;
- impessoal;
- proporcional;
- verificável;
- e posteriormente fiscalizável.

É nesse ponto que se concentram as fragilidades identificadas nos critérios P1 a P7.

Alguns parâmetros estão diretamente relacionados à política de fomento, mas outros possuem problemas de construção, prova, proporcionalidade ou territorialidade. Essas fragilidades não exigem, necessariamente, abandono do modelo de julgamento por projeto; exigem **aperfeiçoamento dos fatores utilizados para operacionalizá-lo**.

Também tem que ficar claro no processo que a escolha da melhor técnica não decorreu da intenção de equiparar a concessão a serviço técnico especializado, mas da necessidade de **selecionar qualitativamente o projeto mais vantajoso em uma outorga gratuita**, na qual maior lance ou menor preço não traduziriam os resultados públicos perseguidos.

Essa alteração de fundamento é importante. Recomenda-se retirar do TR a expressão de que a melhor técnica está sendo adotada simplesmente **"por analogia aos serviços técnicos especializados"**, porque essa frase fragiliza desnecessariamente a modelagem.

A analogia mais defensável é outra: **a técnica de julgamento por avaliação qualitativa de propostas é utilizada, de forma adaptada à natureza da concessão, para selecionar o projeto que melhor realize os resultados econômicos e sociais definidos pela**

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

Administração, diante da inexistência de componente financeiro a ser disputado entre os licitantes.

Condicionante TR-01: Complementar a motivação do critério de julgamento, relacionando a avaliação do melhor projeto à natureza gratuita da concessão e aos resultados econômicos e sociais pretendidos. A justificativa deverá explicar a inadequação de critérios de disputa econômica, como o maior lance, e sustentar a utilização analógica da melhor técnica como forma objetiva de comparação das propostas, observados o julgamento objetivo, a isonomia, a proporcionalidade e a vinculação ao edital.

8.2. Recomendações quanto aos critérios de julgamento

Considerando as características da concessão gratuita e a opção administrativa por selecionar o projeto que melhor atenda às finalidades de fomento econômico, não se recomenda, neste momento, a substituição do modelo de julgamento adotado. O ponto que demanda saneamento é a estrutura dos fatores de pontuação, que carece assegurar relação direta com o objeto, objetividade, proporcionalidade e verificabilidade.

A própria jurisprudência do TCU é firme no sentido de que, quando a Administração utiliza critérios de avaliação técnica, os parâmetros de pontuação devem ser suficientemente detalhados e compatíveis com o objeto. O Acórdão nº 479/2015 – Plenário registra que os critérios de pontuação devem valorar aspectos técnicos em nível necessário e suficiente, sem restringir injustificadamente a competição

Mais recentemente, o Acórdão nº 1.257/2023 – Plenário reforçou que a comissão deve fundamentar as avaliações em relatório circunstanciado e que os critérios precisam estar suficientemente detalhados no edital para reduzir a subjetividade.

A partir dessa premissa, recomenda-se:

P1 – geração de empregos. O critério pode ser mantido, pois possui relação direta com a finalidade da concessão. Deve-se apenas uniformizar as faixas de pontuação entre TR, edital e modelo de proposta e deixar claro que serão considerados os empregos efetivamente gerados em decorrência do empreendimento instalado no imóvel. A comprovação precisa ocorrer durante a execução, preferencialmente por eSocial, CTPS ou documento equivalentes,

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

utilizando-se o Marco Zero para evitar contabilização de empregos preexistentes. O TR já prevê acompanhamento aos seis e doze meses, o que pode ser aproveitado.

P2 – experiência empresarial. O critério merece maior precisão. O tempo de existência do CNPJ pode indicar permanência ou maturidade empresarial, mas não comprova, por si só, experiência efetiva no ramo de atividade. **Se a finalidade for valorar experiência, mostra-se mais adequado considerar o tempo de atuação comprovada em atividade compatível com o empreendimento proposto.** Caso se mantenha a antiguidade do CNPJ, convém explicitar que o parâmetro busca aferir estabilidade empresarial, e não experiência técnica. A redação atual, ao mencionar genericamente "tempo de CNPJ", comporta aperfeiçoamento.

Nesse ponto, é importante também evitar transformar critério de pontuação em exigência de habilitação. Requisitos de habilitação limitam-se ao necessário para demonstrar capacidade de execução e exigências excessivas podem restringir a competição.

P3 – investimentos. O critério é pertinente e pode ser mantido, mas convém distinguir com maior clareza a fase de proposta da fase de execução. Na licitação, o interessado apresenta o valor comprometido, a descrição dos investimentos e o respectivo cronograma. A comprovação da efetiva realização ocorre posteriormente, por meio de notas fiscais, relatórios, registros fotográficos, vistorias ou outros documentos idôneos. A redação atual aproxima indevidamente investimento "previsto" de documentação própria de investimento já "realizado", o que recomenda ajuste.

P4 – faturamento. Recomenda-se rever a metodologia de comprovação. O critério pretende pontuar faturamento futuro, mas admite balanço patrimonial como prova. Balanço comprova situação econômica passada; não demonstra, por si só, faturamento projetado do empreendimento.

Se a Administração deseja manter o faturamento projetado como fator de pontuação, deve exigir memória de projeção simples, com premissas identificáveis, e definir como o resultado será aferido depois. Se isso se mostrar excessivamente complexo ou pouco confiável, recomenda-se substituir o indicador por outro benefício econômico mais diretamente verificável.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

P5 – mão de obra e fornecedores locais. O critério merece análise separada quanto aos seus dois componentes. A contratação de mão de obra residente no Município possui relação direta com a finalidade de geração de emprego e desenvolvimento econômico local que orienta a concessão, razão pela qual sua utilização como fator de pontuação pode ser considerada pertinente. A cautela recai sobre o percentual estabelecido e sobre sua viabilidade concreta. Percentuais elevados pressupõem a existência, no mercado de trabalho local, de profissionais em número e qualificação compatíveis com as necessidades da atividade a ser instalada, circunstância que não se encontra demonstrada de forma suficiente nos autos.

Nesse sentido, mostra-se recomendável que a Administração justifique o percentual escolhido com base em elementos minimamente objetivos e preveja mecanismo de flexibilização para hipóteses em que não haja disponibilidade de trabalhadores locais com perfil adequado. Essa solução permite preservar a finalidade de estímulo ao emprego municipal sem transformar o critério em obrigação de difícil ou impossível cumprimento.

A jurisprudência do TCE-PR admite cautela especial em critérios de natureza territorial. O **Prejulgado nº 27, consubstanciado no Acórdão nº 2.122/2019**, evidenciam que medidas de favorecimento local exigem motivação específica, proporcionalidade e demonstração de compatibilidade com a competição, não bastando a invocação genérica do desenvolvimento econômico municipal.

Quanto à aquisição de serviços e insumos de fornecedores sediados no Município, a análise demanda maior prudência, pois a disponibilidade local pode variar significativamente conforme a atividade econômica desenvolvida. A imposição de determinado percentual sem levantamento prévio da capacidade do mercado municipal, pode restringir de forma excessiva a liberdade empresarial e dificultar o próprio cumprimento dos compromissos assumidos na proposta.

Por isso, recomenda-se tratar a preferência por mão de obra local e a contratação de fornecedores municipais como fatores distintos, com justificativas próprias, percentuais proporcionais e previsão de exceções objetivas quando demonstrada a inexistência ou insuficiência de oferta local compatível.

FLAVIA LANCONI GONSALVES

P6 – inovação. O critério pode ser mantido, mas deve ser objetivado. Expressões como “equipamentos modernos” ou “de última geração” são excessivamente abertas. O TR utiliza exatamente essa formulação.

Recomenda-se definir inovação por resultado verificável: automação, digitalização, redução de desperdício, aumento de eficiência, melhoria de controle ou introdução de processo novo para a operação proposta. A proposta necessitará indicar medida, valor, cronograma e resultado esperado.

Há ainda uma recomendação importante: a comissão responsável pela avaliação deve justificar as notas atribuídas. Não basta lançar o número final. O parecer de avaliação precisa indicar, para cada P1 a P7, qual documento foi considerado e por que a pontuação foi atribuída. Essa exigência é coerente com o acórdão e 1.257/2023 do TCU, que exige motivação circunstanciada da avaliação técnica.

Condicionante TR-02 – Matriz de julgamento: Manter a seleção por projeto, condicionada ao aperfeiçoamento dos critérios P1 a P7, de forma a assegurar pertinência com as finalidades da concessão, objetividade, proporcionalidade, definição prévia dos meios de comprovação e possibilidade de fiscalização posterior. **Recomenda-se harmonizar as regras constantes do TR, do edital e do modelo de proposta; distinguir os documentos destinados ao julgamento daqueles exigidos durante a execução; eliminar expressões excessivamente subjetivas; fundamentar os fatores de natureza territorial; e exigir que a comissão julgadora motive individualmente a pontuação atribuída a cada proposta.**

8.3. Tratamento favorecido às ME e EPP

O Termo de Referência afasta integralmente a incidência da Lei Complementar nº 123/2006 sob o fundamento de que a concessão de uso não envolve aquisição de bens ou contratação de serviços pela Administração. A justificativa reproduz precedentes formados em contexto normativo anterior, segundo os quais os benefícios da LC nº 123/2006 não alcançariam concessões de uso.

Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, contudo, a questão passou a receber disciplina expressa. O art. 2º, IV, inclui a **concessão e a permissão de uso de bens públicos**

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

no campo de aplicação da Lei, enquanto o art. 4º determina que, às licitações e contratos por ela disciplinados, aplicam-se as disposições dos arts. 42 a 49 da LC nº 123/2006.

Por essa razão, não parece adequada a afirmação genérica de que o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte seria integralmente inaplicável ao certame. A análise mais segura consiste em examinar **cada benefício previsto nos arts. 42 a 49 da LC nº 123/2006 conforme sua natureza e compatibilidade com a concessão**.

Os benefícios relacionados à regularidade fiscal e trabalhista, previstos nos arts. 42 e 43, apresentam aplicação mais direta, por se referirem à fase de habilitação. Já mecanismos estruturados para disputas econômicas ou para aquisições de bens e serviços exigem exame específico, considerando que o presente certame possui critério de julgamento por projeto e não envolve preço ou lance econômico.

Condicionante TR-03: Revisar a fundamentação relativa às ME e EPP, afastando a afirmação de inaplicabilidade integral da LC nº 123/2006. Recomenda-se reconhecer a incidência do art. 4º da Lei nº 14.133/2021 e analisar, benefício por benefício, a compatibilidade dos arts. 42 a 49 da LC nº 123/2006 com a natureza da concessão e com o critério de julgamento adotado, com especial observância às regras de regularidade fiscal e trabalhista.

8.4. Participação de consórcios

A vedação à participação de empresas reunidas em consórcio é juridicamente possível. O art. 15 da Lei nº 14.133/2021 admite a participação consorciada como regra, ressalvando expressamente a hipótese de vedação devidamente justificada no processo licitatório.

No caso concreto, o TR apresenta motivação para a vedação, sustentando que o objeto não exige somatório de capacidades técnicas ou econômicas e que a participação individual seria suficiente para execução dos encargos. Também registra que a admissão de consórcios acrescentaria complexidade administrativa sem ganho correspondente.

A justificativa, portanto, não é inexistente. Há, porém, dois pontos que merecem ajuste.

O primeiro refere-se à afirmação de que o mercado local e regional dispõe de empresas individualmente aptas. Essa conclusão não está acompanhada, nos autos analisados,

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

de pesquisa ou outro elemento material que a sustente. Convém, portanto, substituí-la por fundamento diretamente relacionado às características do objeto, como sua baixa complexidade relativa, a inexistência de necessidade de somatório de qualificações distintas e a possibilidade de execução integral por uma única pessoa jurídica, desde que a área técnica confirme essas premissas.

O segundo está na referência à "pulverização de responsabilidades". A justificativa não se mostra adequada, pois o art. 15, V, da Lei nº 14.133/2021 prevê expressamente a **responsabilidade solidária dos integrantes do consórcio** pelos atos praticados tanto na licitação quanto na execução contratual.

O Manual do TCU segue a mesma orientação: a vedação é discricionária, mas precisa estar motivada na fase preparatória; se admitido o consórcio, seus integrantes respondem solidariamente.

Condicionante TR-04: Mantida a vedação à participação de consórcios, recomenda-se aperfeiçoar sua motivação, concentrando-a nas características concretas do objeto e na inexistência de necessidade de reunião de capacidades técnicas ou econômico-financeiras distintas. Também convém retirar a referência à "pulverização de responsabilidades", incompatível com a responsabilidade solidária prevista no art. 15, V, da Lei nº 14.133/2021, e evitar afirmações sobre a suficiência do mercado local ou regional sem suporte documental nos autos.

8.5. Conclusão sobre o Termo de Referência

O Termo de Referência pode ser aproveitado, inclusive quanto à opção por seleção mediante projeto, condicionado ao saneamento das Condicionantes TR-01 a TR-04.

9. MANIFESTAÇÃO CONTÁBIL E ORÇAMENTÁRIA

Os autos registram solicitação de parecer contábil e movimentação para a etapa "PARECER CONTÁBIL", seguida imediatamente de revisão final, sem que tenha sido localizado conteúdo material assinado e conclusivo. A Lei Municipal nº 1.472/2025 prevê que despesas municipais decorrentes da lei serão suportadas por dotações próprias.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

Condicionante CONT-01: Juntar manifestação contábil/financeira assinada indicando: se haverá despesa direta; como serão suportados os custos administrativos e de fiscalização; e se há repercussão patrimonial, fiscal ou de renúncia a ser tecnicamente considerada. O parecer jurídico não deve afirmar existência ou inexistência de renúncia sem essa manifestação.

9.1. Conclusão sobre a manifestação contábil e orçamentária

A instrução contábil e orçamentária necessita da complementação indicada na Condicionante CONT-01.

10. GESTOR, FISCAIS E COMISSÃO

O DFD indica Francisco Aparecido Izidoro como gestor e Matheus Roberto de Morais e Carlos Manoel Rodrigues Neves como fiscais. As notificações posteriores indicam Matheus e Marcio Rodrigues Paschoal Moreira; a notificação de Marcio contém divergência de matrícula e cargo; e há referência à Secretaria de Obras, enquanto o processo se origina da Secretaria de Turismo e Comércio. A minuta contratual volta a indicar Francisco e Matheus.

Condicionante GES-01: Definir formalmente gestor, fiscal(is) e substitutos; conferir matrícula, cargo e lotação; juntar os atos de designação e ciência; e harmonizar DFD, notificações, TR e contrato. Para a comissão que atribuirá pontuação, juntar ao processo a Portaria nº 43/2026 ou o ato equivalente que demonstre composição e competência.

11. MINUTA DO EDITAL

11.1. Identificação e coerência geral

O edital alterna concorrência, pregoeiro, lances e linguagem de contratação por preço. Há referências a sobrepreço e superfaturamento que não correspondem ao objeto gratuito.

Condicionante ED-01: Uniformizar o edital para Processo nº 217/2026; retirar referências a pregoeiro, fase de lances, último lance, sobrepreço, superfaturamento, cobrança e demais resíduos incompatíveis com a modelagem final; definir de forma única o agente de contratação/comissão responsável.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

11.2. Prazos de habilitação e comunicações

A minuta estabelece, em diferentes pontos, prazos de 4 horas, 2 horas e novamente 4 horas para apresentação de documentos (item 8). Também utiliza endereços eletrônicos distintos e contém a expressão “3 (cinco) dias úteis” (item 11) para impugnação.

Condicionante ED-02: Fixar um único prazo para apresentação de documentos; confirmar e repetir um único e-mail oficial; corrigir o prazo de impugnação para “3 (três) dias úteis”; e preencher todas as datas, horários e campos em aberto antes da publicação.

11.3. Desempate

O TR e o edital utilizam sorteio como solução de desempate. O art. 60 da Lei nº 14.133/2021 estabelece sequência própria de critérios e o tratamento de ME/EPP deve ser observado quando materialmente aplicável.

Condicionante ED-03: Substituir o sorteio como primeiro critério pela ordem do art. 60 da Lei nº 14.133/2021 e pelas regras de ME/EPP compatíveis; manter sorteio apenas como solução residual, se ainda necessário.

11.4. ME/EPP

O edital reproduz a negativa integral de tratamento favorecido, mas mantém cláusulas que mencionam itens exclusivos e renúncia ao tratamento da LC nº 123/2006. A minuta deve refletir a solução definida no TR e eliminar contradições.

Condicionante ED-04: Adequar integralmente o edital à análise benefício por benefício da LC nº 123/2006 definida na Condicionante correspondente, retirando cláusulas-padrão que não correspondam à modelagem final.

11.5. Conclusão sobre a minuta do edital

A minuta do edital é passível de aproveitamento, condicionada ao atendimento das Condicionantes ED-01 a ED-04.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

12. ANEXOS

12.1. Anexo IV – proposta técnica

O item 5.1 remete a "Anexo V", embora o modelo existente seja Anexo IV. Além disso, as faixas de P1 divergem do TR e o formulário não possui campos suficientes para plano de operação, cronograma de investimentos, projeção de faturamento, P6, P7 e Marco Zero. Há ainda mistura entre prova da promessa futura e prova de execução posterior.

Condicionante ANX-01: Corrigir a numeração Anexo V/IV e reconstruir o Anexo IV para refletir exatamente a matriz final de pontuação, com campos para todos os compromissos, cronograma, plano de operação, metodologia de faturamento quando cabível, inovação, sustentabilidade e Marco Zero; separar documentos de proposta dos documentos de execução.

13. MINUTA DO CONTRATO

13.1. Título, objeto e campos em aberto

A minuta é intitulada "Contrato de Concessão de Uso Onerosa", mas a Cláusula Primeira define a outorga como gratuita.

Condicionante CTR-01: Alterar o título para "Contrato de Concessão de Uso Gratuita de Bem Público com Encargos" e alinhar a destinação à inicial sobre as atividades.

13.2. Cláusulas do art. 92

A minuta atual já prevê reserva legal de cargos para pessoa com deficiência, reabilitado e aprendiz. Não foi localizada, porém, cláusula expressa obrigando a concessionária a manter durante toda a execução as condições exigidas para habilitação, como determina o art. 92, XVI.

Condicionante CTR-02: Inserir na cláusula de obrigações da concessionária o dever de manter, durante toda a execução, as condições exigidas para habilitação e comunicar fato superveniente relevante.

13.3 Extinção e indenização

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

A minuta apresenta tratamento divergente quanto aos efeitos patrimoniais da extinção contratual. Enquanto determinada cláusula admite indenização por investimentos não amortizados na hipótese de retomada do imóvel por interesse público, sem culpa da concessionária, outra estabelece, de forma genérica, que "em hipótese alguma" haverá indenização em razão de rescisão, anulação ou distrato.

A redação merece ajuste, pois as diferentes causas de extinção podem produzir consequências patrimoniais distintas. Não se equipara a extinção motivada por inadimplemento da concessionária àquela decorrente de decisão administrativa por interesse público, sem descumprimento do particular. Do mesmo modo, a anulação contratual submete-se às consequências previstas na legislação, inclusive ao art. 149 da Lei nº 14.133/2021, quando presentes seus pressupostos.

Isso não significa reconhecer direito genérico à indenização. A minuta pode restringi-la, quando juridicamente cabível, aos investimentos obrigatórios ou previamente autorizados, efetivamente comprovados, incorporados ao imóvel e ainda não amortizados, especialmente quando a extinção antecipada decorrer de ato da Administração sem culpa da concessionária. Em sentido oposto, mostra-se possível afastar a indenização quando a extinção decorrer de inadimplemento imputável à concessionária, observadas as disposições legais aplicáveis.

Condicionante CTR-03: Harmonizar as cláusulas relativas à extinção e às consequências patrimoniais do contrato, eliminando a previsão absoluta de inexistência de indenização. Recomenda-se distinguir as hipóteses de extinção conforme sua causa e disciplinar eventual indenização apenas para investimentos obrigatórios ou previamente autorizados, comprovados e ainda não amortizados, quando cabível e ausente culpa da concessionária, sem prejuízo das consequências previstas em lei para a anulação contratual.

13.4. Sanções e multas

O edital informa que o valor total da contratação "não se aplica", mas a minuta calcula multas sobre "valor do contrato". Em uma concessão gratuita, essa base não está definida. O art. 92, XIV, exige sanções e bases de cálculo. A jurisprudência do TCE-PR registra a necessidade de proporcionalidade e base objetiva para multas.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

Condicionante CTR-04: Substituir "valor total do contrato" por bases objetivas adequadas a cada infração: valor locativo para retenção indevida do imóvel; valor do investimento não executado para obrigação de investimento; e valores ou faixas proporcionais para outras infrações. Separar multa, reversão patrimonial e reparação de dano para evitar duplicidade.

13.5. Casos omissos e CDC

A Cláusula Vigésima elege o Código de Defesa do Consumidor como norma subsidiária geral. A relação principal é administrativa e o art. 89 da Lei nº 14.133/2021 já define a aplicação supletiva dos princípios gerais dos contratos e das disposições de direito privado.

Condicionante CTR-05: Retirar o CDC como diploma subsidiário geral e redigir a cláusula de casos omissos com remissão à Lei nº 14.133/2021, Lei Municipal nº 1.472/2025, demais normas de direito público aplicáveis e, supletivamente, teoria geral dos contratos e direito privado pertinente.

13.6. Decreto sancionatório

O edital e o contrato mencionam o decreto municipal para a disciplina de sanções: 14.249/2022 (clausula 17.10).

Condicionante CTR-06: Confirmar, pela área competente, a disciplina e a dosimetria das sanções; juntar ou identificar adequadamente o ato e usar a mesma referência no edital e no contrato.

13.7. Conclusão sobre a minuta do contrato

A minuta contratual pode ser aproveitada após o saneamento das Condicionantes CTR-01 a CTR-06.

14. PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA

14.1. Publicação do edital e anexos

O art. 54 da Lei nº 14.133/2021 determina a divulgação e manutenção do inteiro teor do edital e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP. O §1º exige, sem prejuízo do PNCP, a publicação de extrato no diário oficial competente e em jornal diário

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

de grande circulação. O art. 25, §3º, exige que todos os elementos do edital, inclusive contrato, TR e demais anexos, sejam divulgados em sítio eletrônico oficial na mesma data, sem exigência de cadastro ou identificação para acesso.

O processo analisado ainda está na fase anterior à publicação. Portanto, não há irregularidade consumada de publicidade. A providência deve ser tratada como condicionante para a fase externa. Se houver alteração do edital capaz de afetar a formulação das propostas, o art. 55, §1º, exige nova divulgação na mesma forma e reabertura do prazo.

Condicionante PUB-01: Antes da abertura da fase externa, publicar o inteiro teor do edital e de todos os anexos no PNCP e no sítio eletrônico oficial, sem barreira de cadastro; publicar o extrato no diário oficial competente e em jornal diário de grande circulação. Se houver alteração material posterior, republicar e reabrir o prazo legal.

14.2. Documentos da fase preparatória

O art. 54, §3º, determina que, após a homologação, sejam disponibilizados no PNCP os documentos elaborados na fase preparatória que não tenham integrado o edital e seus anexos. A transparência do processo é especialmente importante porque a concessão envolve patrimônio público, subsídio econômico por gratuidade e metas de fomento.

Condicionante PUB-02: Após a homologação, disponibilizar no PNCP os documentos preparatórios que não tiverem integrado o edital, ressalvadas apenas informações cujo sigilo tenha fundamento legal específico. Manter no sítio municipal acesso fácil aos documentos essenciais do processo.

14.3. Publicidade do contrato e dos aditamentos

O art. 91 determina que contratos e aditamentos sejam escritos, juntados ao processo e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial. O art. 94 estabelece que a divulgação no PNCP é condição indispensável para eficácia do contrato e dos aditamentos, devendo ocorrer, em licitação, em até 20 dias úteis da assinatura.

Condicionante PUB-03: Após a assinatura, divulgar o contrato no PNCP dentro do prazo legal e mantê-lo disponível no sítio eletrônico oficial; aplicar a mesma providência aos aditamentos, prorrogações e demais instrumentos que alterem a relação contratual.

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES

14.4. Conclusão sobre publicidade e transparência

As providências de publicidade e transparência deverão observar as Condicionantes PUB-01 a PUB-03, como condição de regular divulgação do certame e de seus instrumentos.

15. CONCLUSÃO

O Processo Administrativo nº 217/2026 possui autorização legislativa específica e contém núcleo documental suficiente para permitir saneamento, sem necessidade de reinício integral da fase preparatória. Contudo, a instrução patrimonial e urbanística está incompleta e as minutas apresentam questões jurídicas e operacionais que impedem aprovação na forma atual.

Diante disso, opina-se pela NÃO APROVAÇÃO, neste momento, dos documentos em apreço, bem como, das minutas de edital e contrato, com possibilidade de prosseguimento após o atendimento das condicionantes estabelecidas neste parecer.

Findo o saneamento, os autos deverão retornar à Procuradoria para conferência objetiva do atendimento das condicionantes, especialmente das que alteram critério de julgamento, matriz de pontuação, vantajosidade, instrução patrimonial, prazo, sanções e minuta contratual. Não se recomenda nova análise integral se a Administração apresentar quadro de atendimento indicando, para cada código, a peça e a página em que a correção foi incorporada.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Lunardelli/PR, 26 de agosto de 2026.

Flavia Lançoni Gonsalves
Procuradora Jurídica
OAB/PR 106.055

FLAVIA LANCONI GONSALVES Assinado de forma digital por FLAVIA LANCONI GONSALVES