

PARECER JURÍDICO

Parecer n. 261/2025-AJEL

ASSUNTO: Parecer Jurídico em Processo Licitatório – **Análise da Fase Interna e Edital** – Concessão onerosa de uso de bens públicos, dos espaços denominados de quiosques com o intuito de comercialização de refeições e lanches como comidas típicas e variadas, bolos, tortas, salgados, sucos, sorvetes, sanduiches, agua mineral, bebidas gaseificadas dentre outros, localizados: quiosque 01: localizado no complexo turístico do jardim do lago, entre a avenida laguna com a avenida Altamiro de Faria, setor jardim do lago, bairro: loteamento jardins do lago, área total: 56,25m²; quiosque 02: localizado no complexo turístico do lago, próximo a rua 01, quadra: onze, em frente ao mister shaw, setor: jardim do lago, bairro: loteamento jardins do lago, área total: 56,25m²; quiosque 03: localizado no complexo turístico do lago, próximo a rua 01, quadra: onze, setor jardim do lago, bairro: loteamento jardins do lago, área total: 56,25m²;

REFERÊNCIA: Processo Administrativo nº 126/2025/PMX
Pregão Eletrônico nº 050/2025/PMX

1. DO RELATÓRIO

Trata-se da análise jurídica da fase interna do Processo Administrativo nº 126/2025/PMX, que objetiva a abertura do Pregão Eletrônico nº 050/2025/PMX, cujo objeto consiste na concessão onerosa de uso de bens públicos municipais, especificamente três quiosques localizados no Complexo Turístico do Jardim do Lago, com a finalidade de exploração comercial por meio de atividades de lanchonete, restaurante e congêneres.

O processo é instruído pelos seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda (DFD) da Secretaria de Gestão Fazendária;
- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- c) 03 Laudos de Avaliação (um para cada quiosque);
- d) Portaria de Nomeação da Comissão de Avaliação;
- e) Quadro do Resultado das Avaliações/Cotações com o valor médio da contratação;
- f) Declaração de Previsão Orçamentária (Obtenção de Receita);
- g) Declaração de Adequação Orçamentária do Gestor Municipal com a devida autorização;

- h) Termo de Referência;
- i) Termo de Autuação;
- j) Portaria de nomeação da Agente de Contratação e Equipe de Apoio;
- k) Minuta do Edital e anexos;
- l) Minuta do Termo de Outorga de Concessão;
- m) Despacho ao Departamento Jurídico;

É o relatório, passo a fundamentar.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Modalidade e Critério de Seleção – Pregão Eletrônico – Maior Lance

A utilização da concessão onerosa de uso de bem público está prevista nos arts. 28, inciso IV, e 72, da Lei nº 14.133/2021. A princípio, a modalidade de Concorrência Eletrônica seria a mais usualmente adotada para concessões de uso, conforme tradição jurídica e doutrinária, especialmente por envolver cessão de bem público por período prolongado e mediante remuneração, o que exige procedimento mais solene e compatível com o interesse público.

Entretanto, no presente caso, o procedimento foi autuado sob a modalidade Pregão Eletrônico. Embora esta seja tradicionalmente aplicável a bens e serviços comuns, **a jurisprudência mais recente e a prática administrativa têm admitido, em situações excepcionais, sua utilização para concessões de uso de bem público, desde que o objeto seja suficientemente padronizado**, não envolva complexidade técnica ou julgamento por técnica e preço, e atenda ao interesse público.

No caso em análise, a concessão se refere ao uso de quiosques para fins comerciais, cuja exploração dar-se-á por meio de prestação de serviços de

alimentação e bebidas em geral. Por se tratar de objeto com parâmetros objetivos e padronizáveis, sem exigência de análise técnica ou critérios subjetivos de julgamento, **entende-se que a adoção do Pregão Eletrônico, embora atípica, pode ser juridicamente admitida**, visando assegurar maior economicidade e simplicidade ao certame.

Ademais, a forma eletrônica confere maior amplitude de publicidade, democratização do acesso ao certame e reforço dos princípios da transparência e eficiência, nos termos dos arts. 17, 37 e 40 da Lei nº 14.133/2021. Ainda assim, recomenda-se cautela e reflexão da Administração quanto à conveniência de adoção dessa modalidade em futuras concessões semelhantes, ponderando as especificidades de cada objeto.

2.2. Da Justificativa da Concessão

A justificativa da concessão está adequadamente apresentada no Estudo Técnico Preliminar e no DFD, sendo pautada nos seguintes fundamentos:

- a) Atendimento à demanda local, mediante a destinação dos quiosques para uso regular por comerciantes, ampliando a oferta de serviços e produtos à população;
- b) Fomento ao desenvolvimento econômico e aproveitamento de infraestrutura pública subutilizada;
- c) Promoção da função social do bem público, com retorno financeiro ao erário mediante pagamento mensal;
- d) Incentivo à geração de emprego e renda local, com ampliação de oportunidades inclusive para pessoas físicas;
- e) Preservação e valorização do patrimônio público, com responsabilidade contratual da concessionária quanto à manutenção, conservação e uso adequado dos espaços concedidos.

2.3. Da Regularidade da Fase Preparatória e dos Documentos

Todos os documentos obrigatórios da fase interna estão presentes e devidamente instruídos. O Estudo Técnico Preliminar e o Documento de

Formalização da Demanda são consistentes e coerentes com a natureza da contratação, em consonância com os arts. 17 a 20 da Lei nº 14.133/2021, conforme elencado no relatório.

2.4. Da Aferição do Valor de Mercado para Formação do Preço Mínimo de Outorga

A estimativa de valores a serem ofertados a título de outorga onerosa foi realizada com base em laudos de avaliação emitidos por engenheiro servidor municipal formalmente designado para tanto, que analisou os parâmetros de localização, área, potencial de exploração comercial e valores praticados em contratos similares na região.

Logo, os valores de outorga foram estabelecidos conforme estimativas de mercado e observação de contratos similares, sendo admitido reajuste anual com base no índice IGP-M/FGV. A exigência de pagamento mensal, por meio de guia emitida pela Administração, e a previsão de sanções em caso de inadimplemento, asseguram a viabilidade econômica do contrato e proteção ao interesse público.

Tais laudos, anexados ao processo, asseguram que os valores mínimos fixados no Termo de Referência estão compatíveis com a realidade de mercado, garantindo a economicidade e a justa remuneração do patrimônio público, em consonância com os princípios da eficiência e da obtenção da proposta mais vantajosa.

2.5. Da viabilidade orçamentária e financeira

Conforme consignado nos autos, a concessão onerosa de uso de bem público objeto deste certame não configura despesa orçamentária, mas sim operação de natureza arrecadatória. A receita decorrente das outorgas será

incorporada ao erário público como ingresso financeiro proveniente da exploração econômica de bens municipais, nos termos da Lei nº 14.133/2021 e da legislação civil (arts. 1.225 e seguintes do Código Civil).

A Declaração de Previsão Orçamentária constante do processo expressamente reconhece que tal concessão não demanda dotação orçamentária, por não gerar despesa, mas sim constituir fonte de receita pública, devidamente prevista na Lei Orçamentária Anual nº 1.299/2024.

Assim, estão resguardados os requisitos de legalidade orçamentária e de previsão da receita, compatíveis com a estrutura do contrato administrativo a ser firmado.

2.7. Da Análise da Minuta do Edital e seus Anexos

A minuta do edital observa os critérios do art. 28 da Lei nº 14.133/2021, estando acompanhada de seus anexos obrigatórios, como minuta de contrato, termo de referência, modelo de proposta e declaração. Foram respeitados os requisitos legais e os princípios da isonomia, ampla concorrência, seleção da proposta mais vantajosa e planejamento.

Não foram identificadas cláusulas restritivas ou disposições em desacordo com a legislação, sendo possível o regular prosseguimento à fase externa do certame.

Em oportuno, contudo, convém consignar o seguinte ponto.

2.7.1 Da inclusão de pessoas físicas no certame

Destaca-se como medida positiva a previsão editalícia de participação de pessoas físicas, o que contribui para o cumprimento da função social do certame

e amplia a concorrência, alcançando indivíduos com potencial empreendedor, mesmo sem constituição empresarial.

Entretanto, recomenda-se que o edital preveja, de forma expressa, a equiparação das pessoas físicas às microempresas e empresas de pequeno porte, para fins de aplicação dos critérios de desempate previstos nos arts. 4º, inciso III, e 44 da Lei Complementar nº 123/2006, evitando eventuais desigualdades no julgamento das propostas.

Tal critério está embasado nos termos do Art. 3º da Lei Complementar:

*Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e **o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).***

Ademais, transcreve-se o Art. 966 do Código Civil:

Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.

Dessa forma, caso o participante pessoa física comprove o exercício profissional da atividade econômica que se pretende explorar com a concessão, é juridicamente possível e recomendável sua equiparação às microempresas para efeito do critério de desempate, promovendo-se o princípio da isonomia e ampliando-se o alcance da política pública de desenvolvimento local.

2.7.2. Da necessidade de inclusão de cláusulas ambientais e de controle urbano no Termo de Outorga

Verifica-se que a minuta do Termo de Outorga anexada ao edital não contempla disposições específicas relativas ao uso de equipamentos sonoros, à geração e descarte de resíduos sólidos, tampouco à gestão de efluentes ou à padronização visual do espaço público concedido.

Esses aspectos, entretanto, foram expressamente abordados no Estudo Técnico Preliminar (ETP), que identificou impactos relevantes decorrentes da atividade comercial pretendida nos quiosques, especialmente aqueles voltados à venda de alimentos e bebidas. Conforme apontado no ETP, a concessão dos espaços públicos poderá resultar na produção significativa de resíduos comuns e recicláveis, no uso intenso de água para higienização e preparo de alimentos, bem como na instalação de equipamentos ou estruturas que comprometam o conforto acústico e a estética urbana da região.

Diante disso, constam no ETP medidas mitigadoras essenciais, tais como a exigência de plano de manejo de resíduos com previsão de coleta seletiva e descarte adequado, a obrigatoriedade de instalação de sistema de escoamento previamente autorizado, o uso racional da água e a definição de padrões de comunicação visual e limitação de ruídos. **No entanto, nenhuma dessas obrigações está formalmente prevista no Termo de Outorga, o que configura fragilidade contratual diante da natureza do objeto e dos riscos identificados.**

Nesse contexto, recomenda-se que sejam incorporadas ao instrumento de outorga cláusulas específicas que obriguem os cessionários a adotar as referidas medidas de mitigação, em estrita conformidade com as diretrizes técnicas previamente estabelecidas. A inclusão dessas exigências não apenas atende aos princípios da prevenção e da precaução ambiental, mas também assegura a compatibilidade entre o uso concedido e a função social do espaço público,

resguardando o interesse coletivo, a salubridade, o ordenamento urbano e a sustentabilidade da concessão.

3. DA CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Assessoria Jurídica manifesta-se **favoravelmente à continuidade** do Processo Administrativo nº 126/2025/PMX com a consequente publicação do Edital do Pregão Eletrônico nº 050/2025/PMX, que tem por objeto a concessão onerosa de uso dos quiosques situados no Complexo Turístico do Jardim do Lago, por estarem presentes os requisitos legais, técnicos e administrativos exigidos pela Lei nº 14.133/2021 e demais normativos aplicáveis.

Ressalva-se, entretanto, a necessidade de ajustes pontuais:

- a) Recomenda-se que o edital preveja, de forma expressa, a equiparação das pessoas físicas às microempresas e empresas de pequeno porte, para fins de aplicação do critério de desempate, conforme a Lei Complementar nº 123/2006 e o art. 966 do Código Civil, promovendo maior isonomia;
- b) Sugere-se a inclusão no Termo de Outorga de cláusulas específicas que imponham aos cessionários obrigações relativas ao manejo de resíduos sólidos, uso racional da água, gestão de efluentes, limitação de ruídos e adequação da comunicação visual, em conformidade com o Estudo Técnico Preliminar, garantindo a mitigação de impactos ambientais e urbanísticos, bem como a proteção do interesse público.

Com essas observações e recomendações, entende-se que o processo encontra-se apto para prosseguir à fase externa, devendo o edital e seus anexos serem publicados e o certame seguir regularmente, observando-se os princípios da

legalidade, transparência, eficiência e obtenção da proposta mais vantajosa para o Município.

É o Parecer S.M.J.

Xinguara - PA, 31 de julho de 2025.

Nilson José de Souto Júnior

Assessor Jurídico em Licitações

OAB/PA nº 16.534

Contrato Administrativo nº 009/2025

