



Parecer nº 043/2025 – NSAJ/SEGEP

Processo nº 581/2025-GDOC/SEGEP

Interessado: Secretaria Executiva de Desoneração e Parcerias

Assunto: Análise de Minuta de Edital de licitação na modalidade Pregão, na sua forma Presencial, para concessão de uso de espaço público para exploração comercial, mediante concessão onerosa, com fornecimento de material e mão de obra, na cidade de Belém/Pa.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. ANÁLISE DE MINUTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO, NA SUA FORMA PRESENCIAL, PARA CONCESSÃO DE USO DE ESPAÇO PÚBLICO PARA EXPLORAÇÃO COMERCIAL, MEDIANTE CONCESSÃO ONEROSA, COM FORNECIMENTO DE MATERIAL E MÃO DE OBRA, NA CIDADE DE BELÉM/PA. GESTÃO E GOVERNANÇA DO MOBILIÁRIO URBANO DO MUNICÍPIO. POSSIBILIDADE. FUNDAMENTO: ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 E JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DOS TRIBUNAIS. PARECER PELO PROSSEGUIMENTO DO FEITO.

Senhor Secretário,

I. RELATÓRIO:

Trata-se de processo administrativo que foi encaminhado a este NSAJ para análise e parecer acerca de procedimento licitatório na modalidade Pregão, na sua forma presencial, no modo de disputa aberto, com critério de julgamento de maior valor de outorga, visando a concessão de uso de espaço público para exploração comercial, mediante concessão onerosa, com fornecimento de material e mão de obra, na cidade de Belém/PA.

Constam nos autos os seguintes documentos:

1. Documento de formalização de demanda da Secretaria Executiva de Desoneração e Parcerias;
2. Termo de Referência;
3. Estudo Técnico Preliminar;
4. Matriz de Risco;
5. Orçamentos propostos;



6. Despachos da CGL/SEGEP;
7. Pesquisa de preços;
8. Minuta de Edital;
9. OFÍCIO N° 25/2025 – CGL/SEGEP;
10. Parecer nº 139/2025- PGM

É O RELATÓRIO.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar que compete a este Núcleo Setorial de Assuntos Jurídicos, única e exclusivamente prestar consultoria por meio de parecer meramente opinativo, o qual avalia o caso e as respectivas peças sob o enfoque exclusivamente jurídico, ou seja, a matéria de cunho pertinente à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, não cabendo exame de questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II da Lei nº 14.133 de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC).

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.



Em linhas gerais, o artigo 18, incisos I a XI, da Lei n.º 14.133/2021, estabelece as regras a serem seguidas pela administração para realização do procedimento licitatório, cuja redação é a seguinte:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias

exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.



Analisando os documentos que compõem a instrução do processo licitatório, constata-se que houve a definição do objeto, elaboração do estudo técnico preliminar, matriz de risco, realização da pesquisa mercadológica, elaboração do termo de referência, orçamento estimado, elaboração da minuta do Edital e seus anexos, entre outros relacionados no relatório deste Parecer.

2.1. DA POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DO PREGÃO, NA SUA FORMA PRESENCIAL E CRITÉRIO DE JULGAMENTO PELA MAIOR OFERTA:

De acordo com as justificativas apresentadas no Termo de Referência, trata-se de contratação que servirá como “fonte de receita não tributária para o município durante todo o contrato, ao passo que, como será visto a seguir, o critério de escolha do fornecedor será aquele que pagar a maior outorga, assim considerada a maior verba percentual incidente sobre o faturamento bruto da concessionária com a exploração comercial dos equipamentos”. Destaca-se, ainda a definição do critério de julgamento: maior valor de outorga, o que equivaleria ao critério de julgamento de maior oferta.

Nesse sentido, constata-se que a nova Lei de Licitações e Contratos, conforme Parecer nº . 00688/2023/NUCJUR/E-CJU/PATRIMÔNIO/CGU/AGU¹ deixou “brechas” no tocante aos contratos ditos de “receita”, de que é exemplo o contrato de uso de espaço público para exploração comercial, mediante concessão onerosa. Igualmente cita o Parecer da AGU, ao analisar as normas procedimentais instituídas pela Lei nº 14.133/2021, que estas são voltadas, predominantemente, para os contratos denominados de “despesa,” como as compras, a contratação de serviços, obras e serviços de engenharia, que constituem o meio mais frequente de a Administração Pública suprir as suas próprias necessidades e bem desempenhar sua missão institucional, valendo-se dos recursos públicos arrecadados, ressaltando que “Existem poucas referências na Lei a respeito dos contratos que promovem o ingresso de valores

¹ ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO – AGU. Parecer n. 00688/2023/NUCJUR/E-CJU/Patrimônio/CGU/AGU. Disponível em: https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=1264616660. Acesso em 17-06-2025



nos cofres públicos, com se denota da leitura da única regra procedimental sobre contratação que gera receita para o erário:”

Art. 110. Na contratação que gere receita e no contrato de eficiência que gere economia para a Administração, os prazos serão de:

I - até 10 (dez) anos, nos contratos sem investimento;

II - até 35 (trinta e cinco) anos, nos contratos com investimento, assim considerados aqueles que impliquem a elaboração de benfeitorias permanentes, realizadas exclusivamente a expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da Administração Pública ao término do contrato.

O aludido parecer observa que, embora o legislador não tenha se descuidado de incluir hipóteses que compreendem a transferência do uso e da posse a terceiros, como ocorre na concessão e na permissão de uso de bens públicos, não fez constar no artigo 6º da Lei a definição dos institutos jurídicos relacionados no inciso IV, do artigo 2º (concessão e permissão de uso de bens públicos), dando ensejo a incertezas no momento da sua aplicação:

Art. 2º Esta Lei aplica-se a:

I - alienação e concessão de direito real de uso de bens;

II - compra, inclusive por encomenda;

III - locação;

IV - **concessão e permissão de uso de bens públicos**;

V - prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados;

VI - obras e serviços de arquitetura e engenharia;

VII - contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

O processo licitatório ora em análise trata exatamente de concessão de uso de bens públicos público para exploração comercial, mediante retribuição da concessionária ao concedente, qual seja, o Município de Belém, com fornecimento de material e mão de obra. O item 5 do Termo de Referência contempla planilha com a descrição dos quantitativos, tipos e valores das unidades de equipamentos:

1. 300 abrigos (paradas de ônibus);
2. 50 relógios eletrônicos;
3. 100 totens;
4. 5.000 conjuntos de sinalizadores de logradouros;



5. 15.000 placas de parede de logradouros;
6. O valor estimado de R\$ 21.500.000,00 (vinte e um milhões de reais).

Outros aspectos também merecem destaque:

1. O prazo de execução será de até 35 anos;
2. A modalidade licitatória: Pregão, na sua forma presencial;
3. O critério de julgamento: maior valor da outorga

Conforme Estudo Técnico Preliminar, trata-se de contratação visando:

Atender à manutenção e conservação dos equipamentos, principalmente no que tange à sinalização, direcionamento, identificação e instalação de novos equipamentos de forma a ordenar o fluxo de pessoas refletindo na segurança dos turistas e dos moradores e usuários das ruas e na eficiência do serviço público”, com a contratação de uma empresa especializada em explorar comercialmente espaços públicos visando a obtenção de receita que permita realização de fornecimento, instalação e manutenção de equipamentos urbanos de uso coletivo, sem gerar quaisquer custos para a Administração Pública.

A princípio, vamos analisar a possibilidade da utilização do Pregão, na sua forma presencial, bem como o critério de julgamento, maior valor da outorga.

Segundo definição do art. 6º da Nova Lei de Licitações, o Pregão, é uma modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto, devendo ocorrer, preferencialmente, na sua forma eletrônica. Ocorre que, segundo justificativa presente no Estudo Técnico Preliminar, o Pregão deve se dar na sua forma presencial, que é uma exceção, uma vez que não há possibilidade de se adotar a forma eletrônica, pois “na modalidade Pregão ou Concorrência Eletrônica, o Sistema ComprasGOV (ComprasNET) ainda não está preparado para disputa por MAIOR OFERTA. Portanto, uma vez que a modalidade escolhida é presencial, deverá haver a gravação de áudio e vídeo da sessão.” Trata-se do chamado “Pregão Negativo”, cuja disputa será por maior preço ou por maior oferta, considerando a finalidade da licitação.

Nesse sentido, acerca da adoção da modalidade de licitação de outorga de uso de bens públicos, a jurisprudência dos Tribunais se consolidou no sentido de permitir o chamado “Pregão Negativo”, existindo várias decisões acenando pela possibilidade de



utilizá-lo: Acórdão nº 3042/08 - Plenário (Consulta nº 030.658/2008-0) do TCU, Acórdão nº 2844/2010 - Plenário (Representação nº 011.355/2010 - 7) do TCU, Acórdão nº 1940/2015 - Plenário (Consulta nº 033.466/13) do TCU, Acórdão nº 478/2016 - Plenário (Representação nº 019.436/2014-9) do TCU, Acórdão nº 2605/18 - Tribunal Pleno do TCE-PR (Consulta nº 800781/17), Acórdão nº 2043/21 - Tribunal Pleno do TCE-PR (Consulta de nº 273240/21).

O entendimento é de que é possível a realização do chamado “pregão negativo para os certames de outorga de uso de bem público, desde que o objeto possua padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos no Edital, por meio de especificações usuais de mercado, o que deverá ser avaliado e justificado na fase de planejamento da licitação.”²

Diante das dificuldades enfrentadas pelo gestor na condução da Administração Pública, assim estabelece o art. 22 da LINDB:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [\(Regulamento\)](#)
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Dessa forma, o artigo 5º da Nova Lei de Licitações autoriza a aplicação de normas previstas no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 - a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

² TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Consulta: é possível usar pregão negativo na licitação de concessão de bem público. Disponível em <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/consulta-e-possivel-usar-pregao-negativo-na-licitacao-de-concessao-de-bem-publico/10631/N>. Acesso em 17-06-2025.



Por fim, em consulta feita junto à Procuradoria Geral do Município -PGM quanto à adoção do Pregão Negativo, esta se manifestou favoravelmente, nos termos do Parecer 139/2025 – PGM, anexo aos autos.

No que diz respeito aos padrões de desempenho e qualidade verifica-se no Edital e Termo de Referência que foram definidos objetivamente.

No que concerne ao prazo, a Lei de Licitações permite que o prazo seja de até 35 anos para os *contratos com investimento, assim considerados aqueles que impliquem a elaboração de benfeitorias permanentes, realizadas exclusivamente a expensas do contratado, que serão revertidas ao patrimônio da Administração Pública ao término do contrato* (Inc. II, art. 110).

Portanto, com fundamento no princípio constitucional da eficiência e da segurança jurídica, bem como considerando o princípio da economicidade, o interesse público envolvido, o entendimento jurisprudencial acima demonstrado e a justificativa para utilização do Pregão, na sua forma Presencial, verifica-se a possibilidade de adoção dessa modalidade, cujo critério de julgamento a ser utilizado deverá ser o da maior oferta.

2.2. DA ANÁLISE DA MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA, MINUTA DO EDITAL E MINUTA DO CONTRATO:

Conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, cujo instrumento foi submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, o termo de referência, matriz de risco e a minuta do contrato. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento



Passamos à análise da **Minuta do Edital**, ressaltando que se trata de Licitação na modalidade Pregão, na sua forma Presencial, cujo rito procedimental de apresentação de proposta, habilitação, julgamento, fase de lances, fase da adjudicação e homologação, bem como a possibilidade de interposição de recurso, e previsão de impugnação ao Edital (item 5), em atendimento ao princípio do contraditório e ampla defesa, foram elaborados em consonância com previsto em lei e regulamento.

Contudo, devem ser feitos os seguintes ajustes no Edital e anexos, onde couber:

1. Inserir no preâmbulo do Edital as Leis Municipais nºs 10.143/2025 e 10.153/2025;
2. O critério de julgamento é a Maior Oferta.

Quanto ao **Termo de Referência** entende-se que o documento dispõe de informações essenciais e objetivas à definição do objeto e, conseqüentemente à elaboração do Edital e seus anexos.

No que concerne à análise da **Minuta do Contrato** a disciplina para formalização dos destes encontra-se prevista nos artigos 89 a 95 da Lei de Licitações, os quais estabelecem a necessidade de qualificação das partes, finalidade, ato autorizativo e lavratura do processo entre outros procedimentos legais a serem observados, o objeto e seus elementos característicos; o preço e as condições de pagamento; o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; os direitos e as responsabilidades das partes; a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Dessa forma, realizada a análise prévia da minuta elaborada, verificamos que esta se encontra de acordo com o previsto em lei, com as devidas adaptações, portanto, não há óbice à sua aprovação.



Em relação aos requisitos formais da minuta do edital, do termo de referência, da minuta do contrato, em que são evidenciadas as obrigações de cada parte de forma clara, e nos demais anexos, verifica-se que estes estão de acordo com as exigências legais impostas na Lei nº 14.133/21 para início e validade do certame. Estando, pois, toda a tramitação aparentando a plena regularidade legal sobre seus procedimentos, crê-se na regularidade do procedimento até o presente compasso, pelo que se conclui o que segue. Ressalte-se, contudo, que em virtude de se tratar de licitação cuja contratação servirá como “fonte de receita não tributária para o município”, conforme mencionado acima, não há necessidade de indicação de dotação orçamentária.

III. CONCLUSÃO:

PELO EXPOSTO, ressalvado o juízo de mérito da Administração, bem como os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste Núcleo Setorial de Assuntos Jurídicos – NSAJ/SEGEP, diante da documentação juntada aos autos, conclui-se pela regularidade do procedimento até o presente momento, pelo que **opinamos pela validação jurídica**, para regular prosseguimento do presente Pregão, como modalidade de licitação, na sua forma presencial, devidamente justificado nos autos, com critério de julgamento da maior oferta.

É o parecer de caráter meramente opinativo que submeto à aprovação e decisão superior, S.M.J.

Encaminhe-se ao Controle Interno para conformidade.

Belém (PA), 18 de junho de 2025.

SILVANA C. S BARRADAS

OAB/PA nº 15.547 – Matrícula nº 0111864-070
Chefe do NSAJ/SEGEP