

PARECER JURÍDICO Nº 057/2026

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. LEI Nº 14.133/2021 (NLLC). PROCEDIMENTO AUXILIAR DE CREDENCIAMENTO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. OUTORGA DE PERMISSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO A TÍTULO GRATUITO E PRECÁRIO. INSTALAÇÃO DE RELÓGIOS E TERMÔMETROS DIGITAIS. EXPLORAÇÃO PUBLICITÁRIA PELA CONTRATADA. AUSÊNCIA DE ÔNUS AO ERÁRIO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE JURÍDICA. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) E TERMO DE REFERÊNCIA (TR). REGULARIDADE DAS MINUTAS DE EDITAL E CONTRATO. NECESSIDADE DE AJUSTE NO ENQUADRAMENTO LEGAL (RETIFICAÇÃO DO INCISO II PARA O INCISO IV DO ART. 74). APROVAÇÃO CONDICIONADA AOS AJUSTES FORMAIS.

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 1618/2026

INTERESSADO: Município de Rubiataba-GO

ASSUNTO: Credenciamento para Outorga de Permissão de Uso de Espaço Público (Mobiliário Urbano).

FUNDAMENTAÇÃO: Arts. 74, IV, e 79 da Lei Federal nº 14.133/2021.

1. RELATÓRIO

Trata-se de exame de legalidade de procedimento administrativo instaurado pelo Município de Rubiataba-GO, cujo objeto é o credenciamento de pessoas jurídicas para a obtenção de permissão de uso de espaços públicos (praças e canteiros centrais) para a instalação, operação e manutenção de mobiliário urbano, especificamente relógios e termômetros digitais. A modelagem prevê que a empresa credenciada assuma integralmente os custos de investimento, instalação e manutenção, sendo remunerada exclusivamente pela exploração publicitária nos referidos equipamentos.

A instrução processual apresenta-se robusta, contendo: Documento de Formalização da Demanda (DFD); Estudo Técnico Preliminar (ETP) com matriz de riscos; Termo de Referência (TR); Levantamento Prévio de Preços (estimativa de investimento privado); Ofício da Secretaria de Finanças atestando a inexistência de impacto orçamentário; Minutas de Edital de Chamamento Público e de Termo de Credenciamento; além dos atos de nomeação dos Agentes de Contratação e Fiscais de Contrato.

O Agente de Contratação, por meio de ofício, submete os autos a esta assessoria jurídica para emissão de parecer sobre a legalidade do procedimento, conforme exige o art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Observa-se que a justificativa para a escolha do credenciamento repousa na viabilidade de manter múltiplos prestadores em pontos distintos, garantindo a modernização urbana sem custos ao Município.

É o relatório necessário. Passo à fundamentação jurídica de forma aprofundada.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Da Natureza Jurídica do Credenciamento e do Enquadramento na

NLLC

O credenciamento, sob a égide da Lei nº 14.133/2021, é categorizado como um procedimento auxiliar das licitações e contratações (art. 78, inciso I). Trata-se de uma técnica administrativa inovadora que visa selecionar todos os interessados que preencham os requisitos previamente estabelecidos no edital, sendo especialmente útil em situações onde a competição típica de preços é inviável ou desnecessária. No caso em tela, a Administração não busca o menor preço, mas sim a adesão de parceiros privados que aceitem as condições de instalação e manutenção em troca da exploração publicitária.

A fundamentação legal para a contratação direta via credenciamento encontra-se no art. 74, inciso IV, da Nova Lei de Licitações. É imperativo notar que o Termo de Autuação e alguns documentos da instrução mencionam erroneamente o inciso II do referido artigo, que trata de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Contudo, o objeto aqui analisado — mobiliário urbano — enquadra-se com precisão no inciso IV, que autoriza a inexigibilidade para objetos que devam ser contratados por meio de credenciamento.

Diferente da licitação tradicional, no credenciamento a Administração Pública atua como um polo de recepção de interessados, estabelecendo um "regulamento de mercado" onde todos que se habilitarem podem atuar. Essa modelagem garante a observância aos princípios da impessoalidade e da isonomia, uma vez que não há exclusão de competidores, mas sim a inclusão de todos os aptos. A inviabilidade de competição, requisito essencial para a inexigibilidade, decorre da natureza do objeto, onde o interesse público é satisfeito pela multiplicidade de prestadores e não pela escolha de um único vencedor.

O art. 79 da Lei nº 14.133/2021 estabelece as balizas para o uso deste instituto, exigindo a publicação de edital de chamamento com condições padronizadas. No presente processo, a Administração Municipal demonstrou que a demanda é por serviço prestado com multiplicidade de pontos (inciso II do art. 79), o que justifica a ausência de exclusividade. A transparência é assegurada pela manutenção do edital aberto a novos interessados durante o período de vigência, permitindo que o mercado se autorregule conforme a conveniência dos pontos disponíveis.

Ademais, a adoção do credenciamento para permissão de uso de bem público com exploração publicitária é uma tendência moderna de gestão urbana. Ao permitir que a iniciativa privada forneça o equipamento e a tecnologia, a Administração desonera o erário de custos de manutenção que, historicamente, resultam em equipamentos degradados quando geridos diretamente pelo Estado. A eficiência administrativa é, portanto, o vetor principal desta escolha estratégica, unindo modernização e responsabilidade fiscal.

A doutrina contemporânea reforça que o credenciamento é a via adequada quando a Administração fixa o preço (ou a ausência dele, no caso de permissão gratuita)

e as condições, restando ao particular apenas a adesão. Em Rubiataba, a fixação dos pontos estratégicos e das especificações técnicas dos relógios demonstra que o Poder Público detém o controle do planejamento, enquanto o credenciamento atua como o motor de execução. Não há, portanto, margem para negociação individualizada que pudesse macular a isonomia do certame.

Por fim, recomenda-se que a autoridade administrativa retifique o enquadramento legal no Termo de Autuação e na Minuta de Edital, substituindo a menção ao inciso II do art. 74 pelo inciso IV do mesmo artigo. Tal ajuste é meramente formal, mas essencial para garantir a higidez jurídica do processo perante os órgãos de controle, evitando interpretações equivocadas sobre a natureza do serviço ou a fundamentação da inexigibilidade.

2.2. Da Permissão de Uso de Espaço Público e Ausência de Ônus Financeiro

A permissão de uso de bem público é um ato administrativo unilateral, discricionário e precário, pelo qual a Administração faculta ao particular a utilização de um bem estatal para fins de interesse público ou privado. No contexto deste processo, a permissão assume um caráter híbrido, pois, embora seja precária, está vinculada a um contrato administrativo (termo de credenciamento) que estabelece obrigações de fazer (instalação e manutenção) e direitos de exploração (publicidade). Esta precariedade significa que a Administração pode retomar o espaço a qualquer tempo, mediante justificativa de interesse público.

A gratuidade da outorga, mencionada nos autos, deve ser compreendida sob a ótica da contrapartida indireta. Embora o Município não receba valores pecuniários diretos pela ocupação do solo, ele recebe o benefício direto do fornecimento de informação pública (hora e temperatura) e a manutenção do mobiliário. Essa "troca" é juridicamente válida e encontra amparo no princípio da economicidade, pois o valor que o Município deixaria de gastar com a compra e manutenção dos relógios supera o potencial valor de locação do espaço publicitário.

O Ofício nº 41/2026, emitido pela Secretaria Municipal de Finanças, é peça fundamental para a regularidade do feito. Ao declarar que a contratação não acarretará ônus financeiro ao Município, afasta-se a necessidade de indicação de dotação orçamentária e de demonstração de impacto orçamentário-financeiro exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Trata-se de uma despesa "zero" para o erário, o que qualifica o procedimento como uma gestão eficiente de ativos públicos em parceria com a iniciativa privada.

É relevante destacar que a responsabilidade integral pelos riscos da atividade econômica é da permissionária. Isso inclui custos com energia elétrica, fundação, seguros contra vandalismo e atualização tecnológica contínua. O edital é claro ao estabelecer que o Município não será solidário em eventuais prejuízos da empresa, o que blinda o patrimônio público contra riscos operacionais inerentes à exploração publicitária em via pública, conforme detalhado na matriz de riscos do ETP.

A precariedade da permissão, embora característica intrínseca, deve ser harmonizada com o princípio da segurança jurídica. O edital prevê uma vigência de 12 meses, prorrogável, o que garante ao particular um horizonte mínimo para amortização do investimento inicial, estimado em R\$ 35.000,00 por unidade. Essa estabilidade relativa é necessária para atrair interessados qualificados, evitando que o chamamento público resulte deserto por falta de viabilidade econômica do modelo de negócio proposto.

A fiscalização do uso do bem público deve ser rigorosa, conforme previsto no plano de gestão do contrato. O fiscal designado terá a missão de garantir que a publicidade veiculada nos relógios respeite o Código de Posturas do Município e não cause poluição visual ou riscos ao trânsito. A permissão de uso não é um "cheque em branco" para o particular, mas sim uma concessão vigiada que deve sempre priorizar a função social da propriedade pública e a segurança dos transeuntes.

Conclui-se, neste tópico, que a modelagem jurídica de permissão de uso gratuita vinculada a encargos de manutenção é perfeitamente lícita e recomendável. Ela transforma o espaço público em um vetor de serviço ao cidadão sem exigir a retirada de recursos de áreas sensíveis como saúde e educação. A ausência de desembolso financeiro por parte do Município de Rubiataba é o ponto alto da estratégia, unindo modernização tecnológica e austeridade fiscal.

2.3. Da Análise do ETP, do TR e das Minutas de Edital e Contrato

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) apresentado demonstra um nível satisfatório de maturidade administrativa. O documento mapeou corretamente a necessidade de modernização urbana e justificou a escolha do credenciamento em detrimento da aquisição direta. A análise de alternativas foi clara ao demonstrar que a aquisição direta oneraria o Município com custos de manutenção contínua, enquanto o credenciamento transfere esse encargo ao setor privado, garantindo a atualização tecnológica sem custos.

A minuta do edital de chamamento público está em conformidade com o art. 79 da Lei nº 14.133/2021. Estão presentes as condições de habilitação, as especificações técnicas do mobiliário e os critérios de seleção. Um ponto de destaque positivo é a previsão de sorteio público para o caso de haver mais de um interessado para o mesmo ponto geográfico. Esta medida é o "padrão ouro" de impessoalidade em credenciamentos onde há limitação física de vagas, garantindo que a Administração não escolha arbitrariamente quem ocupará os melhores pontos.

Quanto à minuta do contrato (Termo de Credenciamento), as cláusulas de penalidades são robustas e proporcionais. A previsão de multas baseadas no valor estimado do investimento por unidade é uma métrica justa para compelir o particular ao cumprimento dos prazos de manutenção. A cláusula que prevê a rescisão obrigatória após a quarta notificação demonstra o zelo da Administração com a continuidade e a

qualidade do serviço prestado à população, evitando a permanência de equipamentos defeituosos.

A exigência de manutenção preventiva e corretiva imediata é essencial. Dado que o objeto envolve eletricidade e estruturas metálicas em áreas de grande fluxo, como a Praça das Palmeiras, a segurança pública deve ser a prioridade. Recomenda-se que, no momento da assinatura do contrato, seja exigida a apresentação de ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) ou RRT (Registro de Responsabilidade Técnica) tanto para a instalação quanto para a manutenção, conforme já sinalizado no Termo de Referência.

No que tange à publicidade, o edital deve ser interpretado em conjunto com a Lei Municipal de Posturas. É importante que a Administração mantenha o direito de utilizar uma porcentagem do tempo de exibição para campanhas institucionais e de utilidade pública, o que já está previsto de forma genérica. Sugere-se que, na execução contratual, o Município defina claramente o percentual de tempo reservado à comunicação oficial (ex: 10% do tempo de exibição), reforçando o interesse público da parceria.

As condições de habilitação técnica exigidas (atestado de capacidade técnica) são pertinentes e compatíveis com o objeto. Solicitar que a empresa comprove experiência anterior em mobiliário urbano ou publicidade é uma cautela necessária para evitar que empresas sem expertise ocupem o espaço público e abandonem os equipamentos ao primeiro sinal de dificuldade técnica. A minuta do edital detalha bem os documentos fiscais e trabalhistas, garantindo que o Município contrate apenas com empresas em situação regular.

Em suma, as minutas analisadas refletem as melhores práticas do Direito Administrativo contemporâneo sob a égide da NLLC. Estão alinhadas à legislação federal e municipal, oferecendo segurança jurídica tanto para o Município quanto para os futuros credenciados. Pequenos ajustes de redação para unificar a terminologia (ora chama-se de "Contratada", ora de "Permissionária") podem ser feitos para maior clareza, mas não comprometem a validade intrínseca dos instrumentos.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta assessoria jurídica manifesta-se pela **APROVAÇÃO** do Processo Administrativo nº 1618/2026, por se encontrar em consonância com a Lei nº 14.133/2021 e os princípios constitucionais da Administração Pública.

Recomenda-se, todavia, a adoção das seguintes providências antes da publicação do edital:

1. Retificação do Enquadramento Legal: Alterar a fundamentação de Inexigibilidade do Art. 74, inciso II, para o **Art. 74, inciso IV**, da Lei nº 14.133/2021, em todos os documentos pertinentes (Termo de Autuação, Edital e Contrato).

2. **Unificação Terminológica:** Padronizar as minutas para utilizar preferencialmente o termo "Credenciada/Permissionária", reforçando a natureza do vínculo de permissão de uso.

3. **Verificação de Datas:** Observar que alguns documentos mencionam o ano de 2025 (ex: Portaria 53/2025) e outros 2026. Garantir que as referências temporais no edital e contrato estejam atualizadas para o cronograma real do certame.

Cumpridas estas recomendações de caráter formal, o processo está apto para o prosseguimento e subsequente publicação do Chamamento Público.

É o parecer que submeto à apreciação.

Rubiataba-GO, 26 de fevereiro de 2026.



Ana Cristina França
Assessora e Consultora Jurídica
Advogada OAB/GO 29.957

Reis | França
ADVOGADOS ASSOCIADOS