



MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Proc. de Termos Licitações e Contratos

PARECER Nº: 0309/2025

PROCESSO:2025.02.003131

INTERESSADO: Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC

ÓRGÃO DE ORIGEM: GERÊNCIA GERAL DE LICITAÇÕES E COMPRAS - GGLIC

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Modalidades de Licitação -
Comissão Especial de Licitação - Edital

À Chefia da PTLC,

Licitação na modalidade pregão eletrônico, critério de maior oferta, para outorga de permissão de uso onerosa de bem público municipal destinado à exploração de atividades comerciais (restaurante, café ou lanchonete). Instrumento escolhido no exercício da discricionariedade administrativa, com análise restrita à legalidade e à forma, observados os requisitos da Lei nº 14.133/2021, da legislação municipal correlata

1. Trata-se de consulta formulada pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Licenciamento acerca de processo licitatório, na modalidade pregão, cujo objeto é a celebração de termo de permissão de uso onerosa da Cais do Imperador para a exploração das atividades de restaurante, café ou lanchonete.

Site: pgm.recife.pe.gov.br | Telefone: (81) 3355.8138/3355.8461 | Email: pgm@recife.pe.gov.br
Sede PGM: Av. Cais do Apolo, nº 925, 3º andar, Bairro do Recife, Recife/PE | CEP: 50030-903
Sede PFM: Av. República do Líbano, 251, Edf. Rio-mar Trade Center, Torre C, Pina, Recife/PE
2025.02.003131





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

2. Consta dos autos: (i) ETP (fls. 2-9); (ii) nota técnica sobre valores de mercado para o objeto com pesquisa de preços (fls. 10-73); (iii) laudo de avaliação e levantamento fotográfico do local com conclusão de valor de locação mensal entre R\$ 3.410,00 (mínimo), R\$ 3.650,00 (média) e R\$ 3.906,00 (máxima) (fls. 74-117); (iv) ficha cadastral do imóvel no Município (fls. 118-120); (v) Termo de Referência (fls. 127-146); (vi) mapa de riscos (fls. 147-148); (vii) edital e anexos (fls. 162-191).

3. Nos termos dispostos no TR, o objeto será licitado em lote único, ainda que composto por áreas distintas. É que, segundo a avaliação da Secretaria, “sua divisão em partes inviabilizaria a exploração comercial objetivada, não sendo técnica e/ou economicamente viável” (fls. 128). A vigência da permissão será de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 110 da Lei Federal n. 14.133/2021.

4. Por meio da Diligência 0625/2025 (fls. 194-195), a PTLC solicitou providências e esclarecimentos necessários sobre (a) o intervalo mínimo nos lances – item 4.5.19 do Edital - que aparentava estar muito alto; (b) adequação da nomenclatura de “permitente” (Administração) e “permissionário” (particular) no termo de permissão; (c) adequação da cláusula de reajuste (cláusula sexta, parágrafo único) do termo de permissão, eis que o reajuste anual deve ser aplicado e cobrado de forma automática pela Administração a partir da anualidade (que se dá em um ano após a assinatura do termo de permissão, nos termos do art. 3º, III do Decreto Municipal n. 37.817/2024).

5. Por ora, voltam os autos com a informação da Secretaria (fls. 197) de que, considerando que o valor de R\$ 219.000,00 expressa o valor global da licitação (contrato de 5 anos) e que, na disputa, os licitantes deverão enviar lances considerando o valor global (item 4.4.2 do edital), entendeu-se que o valor de intervalo de R\$ 500,00 seria razoável, eis que na prática representaria uma diferença entre os lances de pouco mais de R\$ 8,00 em termos mensais. Com razão, no ponto, a Secretaria. Já em relação aos demais pontos





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

expostos pela PTLC, informa a Secretaria que foram devidamente saneados na nova minuta de edital e anexos constantes das fls. 198-228.

6. Os autos foram remetidos à PGM/PTLC para análise prévia na forma do art. 53, caput, da Lei Federal n. 14.133/2021, não sendo o caso de dispensa de análise prevista na IN 1/2024-PGM.

7. A Lei Orgânica do Município do Recife dispõe em seu art. 78 que “o uso de bens municipais por terceiros poderá ser feito mediante concessão, permissão ou autorização, quando houver interesse público, devidamente justificado”. Além disso, os parágrafos do referido artigo assim dispõem:

Lei Orgânica do Município do Recife Art. 78, § 1º A concessão para administração de bens públicos de uso especial ou dominial dependerá de autorização legislativa e licitação, dispensada esta quando o uso se destinar ao concessionário de serviço público ou quando houver interesse público, devidamente justificado.

§ 2º A concessão administrativa de bens de uso comum do povo fica condicionada à desafetação mediante prévia autorização legislativa.

§ 3º A Prefeitura revisará as concessões, permissões e autorizações de uso de bens municipais a cada 02 (dois) anos, revogando aquelas que não estiverem cumprindo suas funções contratuais.

8. Do próprio texto legal é possível extrair a suma do sistema jurídico municipal relativo à gestão dos bens públicos (tal qual o bem objeto do presente processo). De fato, é de ver-se uma pluralidade de meios legalmente hábeis para formalizar a destinação do bem público em questão. É que os bens e interesses públicos não pertencem à Administração

Site: pgm.recife.pe.gov.br | Telefone: (81) 3355.8138/3355.8461 | Email: pgm@recife.pe.gov.br
Sede PGM: Av. Cais do Apolo, nº 925, 3º andar, Bairro do Recife, Recife/PE | CEP: 50030-903
Sede PFM: Av. República do Líbano, 251, Edf. Rio-mar Trade Center, Torre C, Pina, Recife/PE
2025.02.003131





nem a seus agentes. Cabe-lhes apenas geri-los, conservá-los e por eles velar em prol da coletividade: esta, sim, a verdadeira titular dos direitos e interesses públicos. Assim, a Administração não tem a livre disposição dos bens e interesses públicos, porque atua em nome de terceiros. Por essa razão é que a correta gestão dos bens públicos é uma das atividades primordiais da Administração Pública.

9. Toda vez que se discute a utilização, exploração, cessão ou alienação de um determinado bem público, há de falar mais alto o interesse público na gestão de tal bem, de forma que toda ação estatal nesse contexto seja condizente com os anseios da coletividade. Bem de ver, pois, que diante do caso específico ora apresentado vislumbra-se uma pluralidade de modelos jurídicos possíveis de serem adotados a fim de disciplinar regularmente a questão. É que existem distintos instrumentos jurídicos aptos para tal, estando a definição e escolha do modelo, no mais das vezes, albergada dentro do âmbito da discricionariedade do administrador público que, em suma, detém a última ratio na escolha dentre as possibilidades lícitas que se lhe apresentam.

10. No presente, o gestor aponta que o bem específico será objeto de permissão de uso por particular justamente pelo fato de que se trata de instrumento adequado para compatibilizar o interesse público com a exploração econômica do espaço, sem que haja transferência definitiva de titularidade ou afetação permanente do bem. A adoção da permissão de uso, nesse caso, revela-se interessante e foi fruto de decisão inserida na margem de discricionariedade do administrador, cuja conveniência e oportunidade não se sujeitam ao controle deste órgão jurídico. Ao órgão jurídico cabe, tão somente, o exame da forma e da legalidade, aqui instrumentalizadas no procedimento licitatório que se pretende realizar para a escolha do particular destinatário da permissão.

11. Trata-se, assim, de processo licitatório na modalidade pregão, com previsão de critério de julgamento do lote por maior forte e disputa na forma eletrônica. O objeto





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

encontra-se agrupado em lote único, sendo aplicável o pregão com base no art. 2º, IV, da Lei n. 14.133/2021. Estudo técnico preliminar constante dos autos, na forma do art. 18, I, da Lei Federal n. 14.133/2021, com a justificativa da operação contratual e descrição da necessidade da Secretaria.

12. O prazo de vigência da permissão é de 5 (cinco) anos, sendo possível e prevista a prorrogação por até 5 (cinco) anos nos termos do art. 110 da Lei Federal n. 14.133/2021. O ETP e o TR evidenciam, dentro das possibilidades legais, as questões relativas à subcontratação, participação de consórcios. Por seu turno, o Edital dispõe sobre todos os elementos do art. 25 da Lei n. 14.133/2021, a saber: descrição do objeto da licitação; regras relativas à convocação; julgamento; habilitação; recursos; penalidades da licitação; fiscalização e gestão do contrato; entrega do objeto; e condições de pagamento. O rito procedimental seguiu as fases do art. 17 da Lei nº 14.133/2021. A minuta contratual cumpre os requisitos dispostos no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, já trazendo as regras de reajustamento constantes do Decreto Municipal n. 37.817/2024.

13. Ressalto que há, nos autos, a análise de riscos disposta no art. 18, X, da Lei Federal n. 14.133/2021 e regulamentada pelo Decreto Municipal n. 37.574/2024. Acerca dessa análise de riscos, vale esclarecer que consiste em documento distinto da “matriz de riscos” contratual (art. 22 e art. 103 da Lei Federal n. 14.133/2021). Como afirma Joel de Menezes Niebuhr, a matriz de riscos não se confunde com a “análise de riscos” exigida pela lei. A análise “serve para que a Administração identifique e trate os riscos da licitação e da contratação”; já a matriz de riscos “é documento contratual, que distribui os riscos da contratação entre contratante e contratado”. De modo que “a análise de riscos é essencialmente uma atividade de planejamento”; e a matriz de riscos, embora configure “um desdobramento da análise de riscos”, é documento contratual, “ainda que sua minuta seja produzida na etapa preparatória da licitação”. Outra distinção relevante é que a análise de riscos é, em regra, obrigatória; sendo a previsão de matriz de riscos, em regra, facultativa

Site: pgm.recife.pe.gov.br | Telefone: (81) 3355.8138/3355.8461 | Email: pgm@recife.pe.gov.br
Sede PGM: Av. Cais do Apolo, nº 925, 3º andar, Bairro do Recife, Recife/PE | CEP: 50030-903
Sede PFM: Av. República do Líbano, 251, Edf. Rio-mar Trade Center, Torre C, Pina, Recife/PE
2025.02.003131





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

(art. 18, X; art. 22, caput; e art. 103 da Lei Federal n. 14.133/21).

14. Uma vez aprovados o Edital e anexos, devem ser divulgados no Portal de Compras do Município sem necessidade de identificação ou registro para acesso, em atenção ao disposto no art. 25, §3º, da Lei Federal n. 14.133/2021. Deve-se conferir publicidade ao edital de licitação mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), bem como a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município (art. 54, caput, e §1º, da Lei Federal n. 14.133/2021).

15. Os autos não trazem a aprovação da despesa no CPF (vide Decreto Municipal n. 36.100/2022), sobretudo na medida em que tal providência resta afastada nos casos em que a contratação gere receita (e não despesa) para o ente.

16. À vista do exposto, opino no sentido da aprovação da minuta do Edital e de seus anexos, haja vista a observância da legislação de regência.

Recife, 15 de agosto de 2025

Bruno Santos Cunha
Procurador do Município do Recife
Matrícula 87.476-8 - OAB/PE 1.033-B





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Proc. de Termos Licitações e Contratos

ENCAMINHAMENTO Nº 1215/2025

PROCESSO:2025.02.003131

INTERESSADO: Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC

ÓRGÃO DE ORIGEM: GERÊNCIA GERAL DE LICITAÇÕES E COMPRAS - GGLIC

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Modalidades de Licitação - Comissão Especial de Licitação - Edital

À PGA:

De acordo com o parecer por seus próprios fundamentos, sobre edital de pregão eletrônico para a permissão onerosa de uso de bem público, **fazendo apenas as considerações adicionais abaixo.**

Em acréscimo ao parecer, recomendo que, no *caput* da cláusula segunda da minuta do termo de permissão de uso, **seja substituída a referência ao art. 106 da Lei nº 14.133/21 pelo art. 110 da mesma lei**, tendo em vista que o objeto do ajuste não configura a contratação plurianual de serviços/fornecimentos contínuos tratada no referido art. 106.

Por fim, registro que, embora haja divergência sobre a utilização de leilão ou pregão ("pregão negativo") para licitar permissões onerosas de uso de bens públicos sob o regime da Lei nº 14.133/21, esta Procuradoria já se manifestou no sentido de que permanece válido o uso do pregão com essa finalidade mesmo sob o atual regime legal (Encaminhamento nº 25/2025; SAJ nº 2024.5186).

Após a alteração acima mencionada, o edital pode ser divulgado na forma do art. 54 da Lei nº 14.133/21.

Recife, 21 de agosto de 2025

Danilo Miranda Vieira

Procurador-Chefe da Procuradoria de Termos, Licitações e Contratos

Matrícula 68.524-9

Site: pgm.recife.pe.gov.br | Telefone: (81) 3355.8138/3355.8461 | Email: pgm@recife.pe.gov.br
Sede PGM: Av. Cais do Apolo, nº 925, 3º andar, Bairro do Recife, Recife/PE | CEP: 50030-903
Sede PFM: Av. República do Líbano, 251, Edf. Rio-mar Trade Center, Torre C, Pina, Recife/PE
2025.02.003131





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

Procuradoria Geral Adjunta

ENCAMINHAMENTO Nº 0557/2025

PROCESSO: 2025.02.003131

INTERESSADO: Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC

ÓRGÃO DE ORIGEM: GERÊNCIA GERAL DE LICITAÇÕES E COMPRAS - GGLIC

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Modalidades de Licitação - Comissão Especial de Licitação - Edital

Exmo. Procurador-Geral do Município,

De acordo com o Parecer nº 0309/2025, ratificado e complementado pelo Procurador-Chefe da Procuradoria de Termos, Licitações e Contratos, sobre edital de licitação para outorga ed permissão de uso oneroso de bem público.

Ressalto, por fim, a necessidade de se providenciar as alterações sugeridas no Encaminhamento nº 1215/2025

À consideração superior.

Juliana Villar Limeira

Procuradora-Assistente da Procuradoria-Geral Adjunta

Matrícula 87.484-4 OAB/PE 25.612





MUNICÍPIO DO RECIFE
PROCURADORIA-GERAL

GABINETE

ENCAMINHAMENTO Nº 0573/2025

PROCESSO:2025.02.003131

INTERESSADO: Gerência Geral de Licitações e Compras - GGLIC

ÓRGÃO DE ORIGEM: GERÊNCIA GERAL DE LICITAÇÕES E COMPRAS - GGLIC

ASSUNTO: Consultiva Administrativa - Licitações/Edital - Modalidades de Licitação - Comissão Especial de Licitação - Edital

De acordo com o encaminhamento da PGA.

Pedro José de Albuquerque Pontes

Procurador-Geral do Município

Site: pgm.recife.pe.gov.br | Telefone: (81) 3355.8138/3355.8461 | Email: pgm@recife.pe.gov.br
Sede PGM: Av. Cais do Apolo, nº 925, 3º andar, Bairro do Recife, Recife/PE | CEP: 50030-903
Sede PFM: Av. República do Líbano, 251, Edf. Rio-mar Trade Center, Torre C, Pina, Recife/PE
2025.02.003131

