Parecer: 199/2026 - PGPL
Processo: 491/2026 – 1DOC
Para: Secretaria de Turismo e Desporto - Departamento de Licitações.

EMENTA:

Direito Administrativo. Licitações e Contratos Administrativos. Concorrência Eletrônica nº 007/2026. Processo Administrativo nº 491/2026. Concessão de uso de bem público municipal com encargos de investimento. Estádio Municipal Antônio Braz Sessim ("Sessinzão"). Município de Cidreira/RS. Lei Municipal nº 3.291/2025. Lei Federal nº 14.133/2021. Análise jurídica da fase preparatória e das minutas do edital e do contrato. Prazo contratual de 30 (trinta) anos. Investimento privado mínimo de R$ 40.000.000,00. Necessidade de fundamentação técnica e econômico-financeira do investimento mínimo e do prazo da concessão. Adequação jurídica do critério de julgamento e compatibilização com a natureza da contrapartida econômica e das obrigações de investimento. Revisão dos critérios de contabilização das despesas previstas no Termo de Referência. Necessidade de manifestação técnica ambiental ou de justificativa fundamentada quanto à sua exigibilidade. Laudo de Estabilidade Estrutural. Segurança das edificações e condições para realização das intervenções e utilização do imóvel. Gestão e fiscalização contratual. Adequação, capacitação e suporte técnico aos agentes designados. Necessidade de consolidação do Termo de Referência e de revisão das minutas do edital e do contrato. Controle prévio de legalidade. Viabilidade jurídica condicionada ao saneamento das pendências e ao atendimento das recomendações formuladas no parecer.

1. DO RELATÓRIO

O presente expediente foi encaminhado a esta Procuradoria em 20/10/2026, via sistema 1Doc, às 12h58min, para análise jurídica da fase preparatória e das minutas do edital e do contrato referentes à Concorrência Eletrônica nº 007/2026, vinculada ao Processo Administrativo nº 491/2026, na forma dos artigos 6º, inciso XXXVIII, XIV, da Lei Federal nº 14.133/2021, cujo objeto consiste na concessão de uso do Estádio Municipal Antônio Braz Sessim, conhecido como "Sessinzão", de propriedade do Município de Cidreira/RS.

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

A contratação tem por finalidade a recuperação, revitalização, adequação, modernização, implantação, operação, administração, manutenção, conservação e exploração econômica do complexo, preservada a titularidade pública do imóvel, com destinação predominantemente esportiva e possibilidade de desenvolvimento de atividades correlatas.

Conforme os documentos que instruem os autos, a concessão está prevista pelo prazo de 30 (trinta) anos e compreende imóvel com área cadastral de 60.343,80 m², incluindo terreno, edificações, instalações, arquibancadas e demais estruturas existentes. A modelagem proposta estabelece investimento privado mínimo obrigatório de R$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), a ser realizado pela futura concessionária, às suas expensas, sem aporte financeiro direto do Município.

O processo foi instruído com os seguintes documentos:

a) Solicitação de compra nº 1613/2026;
b) Estudo Técnico Preliminar;
c) Termo de Referência;
d) Termo de Designação de Gestor e Fiscais de Contrato;
e) Portaria nº 1030/2026;
f) BIC do Estádio;
g) Memorial Descritivo Original do Estádio, datado em 1995;
h) Plantas atualizadas;
i) Lei Municipal nº 3291/2025;
j) Documentos referente a manifestação de interesse FGA;
k) Documentos sobre a área do imóvel e laudo estrutural;
l) Minuta de Edital;
m) Minuta Contratual.

É o breve relatório.

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

2. PRELIMINAR – Da abrangência do parecer jurídico

Antes de ingressar na análise da contratação, cumpre esclarecer que a manifestação desta Procuradoria se limita ao controle prévio de legalidade, abrangendo a conformidade jurídica dos atos preparatórios, dos instrumentos convocatórios e da minuta contratual com a legislação aplicável.

A análise não substitui as avaliações técnicas, de engenharia, econômicas, financeiras, ambientais ou administrativas que competem aos setores responsáveis, nem importa aprovação automática das informações e estimativas apresentadas pelos subscritores dos documentos.

Nos termos do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, o órgão de assessoramento jurídico exerce o controle prévio de legalidade da contratação, devendo apreciar os elementos indispensáveis ao procedimento e expor os pressupostos de fato e de direito considerados na análise.

Os apontamentos formulados neste parecer destinam-se a prevenir irregularidades, conferir segurança jurídica à atuação administrativa e assegurar que a decisão de prosseguimento seja tomada com base em documentação suficiente e em condições compatíveis com o interesse público.

Compete aos agentes e às autoridades responsáveis pela fase preparatória a verificação da consistência dos estudos técnicos, da viabilidade da solução escolhida, da adequação dos investimentos previstos, da compatibilidade do cronograma e da suficiência dos mecanismos de acompanhamento e fiscalização.

Da mesma forma, a presente manifestação não substitui a decisão administrativa quanto à conveniência e à oportunidade da concessão, matéria que deverá ser apreciada pela autoridade competente, observadas as exigências legais e as recomendações deste parecer.

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

3. DO MÉRITO

3.1. Da natureza jurídica da contratação e da autorização legislativa

O objeto submetido à análise consiste na concessão de uso de bem público municipal, acompanhada de obrigações de investimento, recuperação, modernização, implantação, operação, manutenção, conservação e exploração econômica.

Conforme a modelagem apresentada no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, não se pretende transferir a propriedade do imóvel nem contratar, propriamente, a delegação de um serviço público. A solução proposta é a atribuição temporária do direito de uso e exploração do bem, condicionada ao cumprimento das obrigações assumidas pela concessionária e à preservação de sua destinação pública.

A Constituição Federal, em seu art. 30, inciso I, atribui aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local. A administração e a destinação dos bens integrantes do patrimônio municipal devem observar, ainda, os princípios que regem a Administração Pública, especialmente a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

No mesmo sentido, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul estabelece, em seu art. 13, IV[1], que é competência municipal dispor sobre autorização, permissão e concessão de uso dos bens públicos pertencentes aos Municípios.

Em consulta realizada a Lei Orgânica do Município (LOM), verificou-se que a permissão e concessão de uso estão previstas no art. 49, inciso VIII, conforme abaixo transcrito:

> Art. 49- Compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito:

[1] Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado: […] IV - dispor sobre autorização, permissão e concessão de uso dos bens públicos municipais

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

> […]
> VIII - legislar sobre a concessão e permissão de uso de propriedades municipais; […]

No caso concreto, a concessão encontra fundamento na Lei Municipal nº 3.291/2025, que autoriza a concessão do direito de uso do Estádio Municipal Antônio Braz Sessim para implantação, manutenção e exploração de atividades esportivas e correlatas, diploma legal que já integra a instrução do presente processo administrativo.

A existência da autorização legislativa constitui elemento relevante para a regularidade da destinação do imóvel, devendo a modelagem proposta observar os limites, as finalidades e as condições estabelecidos pelo legislador municipal. Nesse sentido, a análise jurídica deve considerar a compatibilidade entre a autorização legal e as disposições constantes do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência, da minuta do edital e da minuta contratual.

3.2. Da modalidade licitatória e do critério de julgamento

Considerando que a Lei Federal nº 14.133/2021 não estabelece expressamente modalidade licitatória específica para a concessão administrativa de uso de bens públicos, e tendo em vista que a Lei Municipal nº 3.291/2025 autoriza a concessão de uso do Estádio Municipal Antônio Braz Sessim e prevê a adoção da modalidade concorrência, não se identifica, em princípio, óbice à utilização dessa modalidade no presente caso, desde que observados os limites da autorização legislativa e as normas aplicáveis ao procedimento.

A adoção da concorrência, contudo, não afasta a necessidade de verificar a adequação jurídica do critério de julgamento previsto no edital, especialmente quanto à utilização da expressão “maior lance” vinculada ao valor dos investimentos privados que serão assumidos pela futura concessionária.

A Lei Federal nº 14.133/2021 disciplina a modalidade concorrência no art. 6º, inciso XXXVIII, e estabelece, no art. 17, o rito procedimental aplicável às licitações. O art. 6º, inciso XXXVIII, prevê como critérios de julgamento o menor preço, a melhor

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

técnica ou conteúdo artístico, a técnica e preço, o maior retorno econômico e o maior desconto, não incluindo expressamente o critério “maior lance” entre aqueles enumerados para a concorrência.

No caso em análise, o Termo de Referência estabelece que não haverá cobrança de outorga pecuniária, aluguel ou preço público pelo simples uso do imóvel, atribuindo à futura concessionária a obrigação de realizar investimentos e assumir os demais encargos previstos na contratação. Por outro lado, a minuta do edital utiliza a expressão “maior lance” e estabelece que a proposta vencedora será aquela que apresentar o maior valor global de investimento privado, respeitado o mínimo de R$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais).

Essa diferença exige esclarecimento, pois o investimento destinado à recuperação, à modernização e à implantação do empreendimento não se confunde, por si só, com o pagamento de outorga pecuniária ao Município. Trata-se de obrigação contratual que deverá estar claramente definida, vinculada a intervenções concretas e acompanhada de mecanismos objetivos de comprovação e fiscalização.

Verifica-se, ainda, que **o instrumento convocatório não estabelece critérios objetivos, claros e previamente definidos que permitam a adequada análise, comparação e julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes.** Embora esteja previsto que a seleção ocorrerá com base no maior valor global de investimento privado, respeitado o montante mínimo de R$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), não foram definidos parâmetros técnicos e econômicos suficientes para aferir a efetiva vantajosidade das propostas, tampouco mecanismos que permitam avaliar a natureza, a destinação, a viabilidade e a correspondência dos investimentos ofertados com as necessidades do empreendimento.

A simples indicação de um valor global de investimento, desacompanhada de critérios objetivos de avaliação e de exigências quanto à sua efetiva execução, não assegura, por si só, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Tal deficiência compromete a transparência do procedimento, a isonomia

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

entre os concorrentes e a objetividade do julgamento, razão pela qual se mostra imprescindível a revisão do instrumento convocatório, com a definição de parâmetros técnicos, econômicos e financeiros mensuráveis, que possibilitem a comparação das propostas e a verificação do cumprimento das obrigações assumidas, em observância aos princípios do julgamento objetivo, da vinculação ao edital, da segurança jurídica e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º e no art. 11 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Assim, recomenda-se que a Administração reexamine e fundamente juridicamente o critério de julgamento escolhido, demonstrando sua compatibilidade com a natureza da concessão, com a legislação aplicável e com a contrapartida efetivamente exigida do particular. Deverá, ainda, esclarecer se a disputa pretende selecionar a proposta que ofereça o maior volume de investimentos, a maior vantagem econômica para o Município ou outra vantagem objetivamente mensurável, evitando que esses conceitos sejam tratados como equivalentes sem a devida justificativa.

Dessa forma, o prosseguimento do procedimento deverá ficar condicionado à compatibilização entre o critério de julgamento, a natureza da contrapartida econômica e as obrigações de investimento previstas no Termo de Referência, no edital e na minuta contratual, de modo a garantir a legalidade, a isonomia entre os licitantes, a transparência e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

3.3. Do prazo de concessão e da justificativa para o período de 30 anos

A contratação prevê prazo de 30 (trinta) anos, durante o qual a concessionária deverá realizar os investimentos, recuperar as estruturas existentes, implantar a solução aprovada, explorar economicamente o empreendimento e manter o patrimônio municipal. O prazo contratual constitui elemento essencial da modelagem, pois interfere diretamente na viabilidade econômica do empreendimento, na amortização dos investimentos privados, na definição das obrigações e na extensão temporal da utilização exclusiva ou preferencial do bem público.

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

Em contratações que envolvem investimentos relevantes e exploração econômica de longo prazo, a duração deve estar fundamentada em elementos técnicos e econômicos capazes de demonstrar sua adequação às obrigações assumidas e à finalidade pública pretendida.

O Estudo Técnico Preliminar relaciona o prazo de 30 anos às necessidades de recuperação, modernização, implantação e manutenção do complexo, bem como à mobilização de investimentos privados sem aporte financeiro direto do Município. Entretanto, a indicação do período contratual deve ser acompanhada de justificativa suficiente para demonstrar porque esse prazo, especificamente, é adequado e proporcional à solução selecionada.

Recomenda-se, assim, que a área técnica responsável explicite nos autos a fundamentação do prazo de 30 anos, considerando, entre outros elementos pertinentes:

a) o volume estimado de investimentos necessários à recuperação e à implantação do empreendimento;

b) a vida útil das intervenções e dos equipamentos previstos;

c) o período estimado para implantação, início da operação e obtenção de receitas;

d) as projeções de receitas e despesas operacionais, quando existentes;

e) o tempo necessário para amortização dos investimentos e a remuneração do capital privado;

f) os encargos de manutenção, conservação, reposição e modernização ao longo da concessão;

g) a adequação do prazo ao interesse público e às condições previstas na Lei Municipal nº 3.291/2025.

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

A justificativa deve demonstrar que o prazo não é arbitrário e que a extensão da utilização do bem público é compatível com os investimentos e com os benefícios esperados para a coletividade.

Não se afirma, por si só, que o prazo de 30 anos seja juridicamente inadequado. O apontamento refere-se à necessidade de demonstrar sua proporcionalidade e viabilidade mediante fundamentação técnica e econômico-financeira suficiente.

3.4. Do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência

O Estudo Técnico Preliminar identifica como problema administrativo a subutilização do Estádio Municipal Antônio Braz Sessim e a deterioração progressiva de suas estruturas, apontando a necessidade de recuperar e promover a utilização sustentável do patrimônio. O documento analisa alternativas para o atendimento da necessidade administrativa e seleciona a concessão de uso com encargos de investimento como solução preferencial, atribuindo ao particular a responsabilidade pela recuperação, implantação, operação, manutenção e exploração econômica do complexo.

O Termo de Referência detalha as obrigações da futura concessionária, os requisitos técnicos, os marcos de investimento, as condições de execução, a fiscalização e a reversão do patrimônio ao término do contrato.

A existência desses documentos atende à finalidade de estruturar a fase preparatória, permitindo que a Administração identifique o problema, estabeleça os requisitos da solução e defina as condições para a futura execução contratual.

Todavia, considerando a dimensão do imóvel, o prazo contratual e o volume de investimentos previstos, a consistência da modelagem exige que os documentos sejam examinados de forma integrada.

É indispensável que o objeto esteja descrito de maneira clara e que o edital, o Termo de Referência e o contrato apresentem obrigações compatíveis entre si, sem

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

divergências quanto ao investimento mínimo, aos marcos de execução, aos requisitos de segurança, às atividades admitidas e às condições de reversão.

No que se refere aos aspectos ambientais, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar prevê a elaboração de Parecer Técnico Ambiental, a ser considerado na fase de planejamento, abrangendo, no mínimo, a localização do empreendimento, as características da área, a drenagem, a movimentação de solo, a geração e destinação de resíduos, os ruídos, a circulação e o tráfego, a infraestrutura sanitária e os demais aspectos ambientais relevantes. Entretanto, não se identifica, entre os documentos que instruem os autos, parecer técnico emitido pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Diante disso, recomenda-se que a Administração providencie a manifestação do órgão ambiental competente, com a avaliação dos aspectos ambientais pertinentes ao empreendimento, a identificação de eventuais restrições e a indicação das licenças, autorizações ou medidas de controle ambiental exigíveis, conforme a legislação aplicável. As conclusões dessa análise deverão subsidiar, se necessário, ajustes no Estudo Técnico Preliminar, no Termo de Referência, no edital e na minuta contratual, especialmente quanto às responsabilidades da futura concessionária e às condições para a execução das obras e o funcionamento das atividades. A eventual dispensa de manifestação específica deverá ser tecnicamente justificada pelo órgão competente, sem prejuízo da obtenção das licenças e autorizações que forem legalmente exigíveis.

Recomenda-se, em especial, que a área técnica responsável:

a) confirme a compatibilidade entre a descrição do objeto, a finalidade prevista na legislação municipal e as atividades econômicas admitidas;

b) assegure que os investimentos exigidos sejam compatíveis com as intervenções necessárias à recuperação e à utilização do imóvel;

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

c) defina os resultados mínimos esperados, de modo que a proposta vencedora não fique limitada a uma estimativa financeira desacompanhada de obrigações concretas de execução;

d) harmonize os prazos de implantação e os marcos de investimento com as exigências de licenciamento, aprovação de projetos e liberação técnica das estruturas;

e) verifique a coerência entre as regras de fiscalização, as hipóteses de inadimplemento e as sanções previstas nos instrumentos da contratação;

f) providencie a avaliação dos aspectos ambientais pertinentes pelo órgão competente, com a correspondente juntada da manifestação técnica aos autos e a adoção das providências cabíveis antes da publicação do edital.

As informações de natureza técnica, operacional, econômica e ambiental são de responsabilidade dos respectivos setores e órgãos competentes, cabendo a esta Procuradoria verificar sua compatibilidade jurídica e apontar as insuficiências que possam comprometer a regularidade do procedimento.

3.5. Do investimento privado mínimo de R$ 40.000.000,00 e da viabilidade econômico-financeira

A documentação preparatória estabelece investimento privado mínimo obrigatório de R$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), a ser realizado pela futura concessionária durante a execução contratual.

O Termo de Referência informa que esse parâmetro foi definido considerando a área do imóvel, as características físicas do complexo, o estado de conservação das edificações, as necessidades de recuperação estrutural e a infraestrutura necessária ao funcionamento do empreendimento. Prevê, ainda, que eventual proposta superior ao valor mínimo passará a constituir o investimento total contratado, vinculando a concessionária durante a execução.

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

O investimento mínimo representa obrigação relevante da concessão e deverá estar associado a mecanismos que permitam verificar não apenas a aplicação dos recursos, mas também a efetiva execução física das obras, instalações, equipamentos e demais intervenções correspondentes. A previsão de marcos percentuais acumulados (3,75% até o final do primeiro ano, 12,50% até o final do terceiro ano e 100% até o final do décimo ano) constitui instrumento de acompanhamento da execução, devendo ser compatibilizada com o cronograma físico-financeiro e com a necessidade de liberação segura das áreas do estádio.

Contudo, a definição do investimento mínimo exige fundamentação técnica e econômico-financeira suficiente para demonstrar a adequação do montante às necessidades do empreendimento. A indicação do valor de R$ 40.000.000,00 no sistema de compras, na solicitação de contratação ou no edital não substitui, por si só, a demonstração dos elementos que justificam sua fixação.

Nesse contexto, merece especial atenção o disposto no item 7.1 do Termo de Referência, no que se refere à definição das despesas que serão ou não consideradas para fins de cumprimento do investimento mínimo obrigatório. Recomenda-se que a Administração reveja expressamente os critérios ali estabelecidos, especialmente quanto ao tratamento dos encargos, da folha de pagamento e das demais despesas operacionais e administrativas, a fim de confirmar se a exclusão dessas despesas do cômputo dos R$ 40.000.000,00 está tecnicamente justificada e efetivamente corresponde às necessidades e aos objetivos da Administração Pública para a concessão pretendida.

Essa revisão deverá considerar a natureza de cada despesa, sua relação com a implantação e a recuperação do empreendimento e sua efetiva contribuição para a melhoria, a modernização e a conservação do patrimônio público. Deverá, ainda, esclarecer se o montante mínimo se destina exclusivamente a obras, instalações, equipamentos e outros investimentos de capital ou se a modelagem contempla, de forma justificada, outras despesas necessárias à implantação e ao funcionamento inicial do complexo.

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

A definição desses critérios não deve decorrer apenas de uma classificação abstrata das despesas, mas refletir a solução efetivamente planejada pela Administração, com delimitação objetiva dos itens computáveis e não computáveis, de modo a evitar dúvidas na formulação das propostas e durante a fiscalização contratual. Caso a revisão identifique que os critérios atualmente previstos não traduzem adequadamente as necessidades do empreendimento, deverão ser promovidos os ajustes pertinentes no Termo de Referência, no edital e na minuta contratual.

Recomenda-se, igualmente, que a Administração certifique a existência e a suficiência dos elementos técnicos que fundamentam o montante de R$ 40.000.000,00, incluindo, conforme aplicável, estimativas de recuperação estrutural, adequação das instalações, acessibilidade, prevenção contra incêndio, implantação de infraestrutura, equipamentos e demais intervenções necessárias.

Os estudos econômicos deverão considerar, ainda, a remuneração decorrente da exploração econômica, as despesas de operação e manutenção, os riscos do empreendimento e o prazo contratual, de modo a verificar a compatibilidade entre os encargos atribuídos à futura concessionária, o investimento exigido e as condições efetivas de execução da concessão.

A exigência de investimento elevado, sem fundamentação técnica e econômica suficiente, pode afetar a competitividade do certame ou resultar em obrigações desproporcionais. Por outro lado, critérios imprecisos para a contabilização dos investimentos podem comprometer a comparabilidade das propostas, a fiscalização e a efetividade das obrigações assumidas pela concessionária.

Assim, o prosseguimento do procedimento deverá ficar condicionado à revisão e à confirmação, pela Administração, dos critérios estabelecidos no item 7.1 do Termo de Referência quanto às despesas computáveis para o cumprimento do investimento mínimo, bem como à comprovação da fundamentação técnica e econômico-financeira

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

do montante exigido, da adequação dos marcos de execução e da existência de mecanismos objetivos de comprovação e fiscalização.

3.6. Do laudo de estabilidade estrutural e das condições de segurança

Integra os autos o Laudo de Estabilidade Estrutural elaborado pela BDA Engenharia Ltda., em julho de 2025, relativo ao Estádio Municipal Antônio Braz Sessim. O documento registra deterioração de elementos estruturais, manifestações de corrosão e exposição de armaduras, problemas de cobrimento do concreto e outras patologias que exigem intervenções técnicas.

Embora os ensaios tenham identificado estabilidade em determinados elementos e pontos examinados, o laudo concluiu que, nas condições então verificadas, não havia viabilidade de atestar a estabilidade estrutural do estádio como um todo, recomendando a reconstituição dos elementos comprometidos. O laudo também recomenda que a alteração de uso seja precedida da elaboração de projeto arquitetônico compatível com a solução pretendida e de análise estrutural correspondente, a fim de verificar a necessidade de reforços adicionais.

Trata-se de aspecto central para a regularidade da concessão, uma vez que o objeto envolve a recuperação e a futura utilização de edificações destinadas à realização de atividades esportivas e correlatas, com potencial circulação de público. O Termo de Referência prevê que as estruturas identificadas como comprometidas não poderão ser utilizadas antes da execução das medidas corretivas necessárias e da correspondente verificação técnica. Essa previsão deve ser preservada e aplicada de maneira efetiva durante toda a implantação do empreendimento.

A entrega do imóvel deverá ser precedida de vistoria conjunta e inventário inicial, com registro das condições físicas das edificações, das instalações e das áreas abrangidas pela concessão. Essa providência é importante para delimitar o estado de conservação inicial do patrimônio e permitir a fiscalização das obrigações de recuperação e manutenção.

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

A Administração deverá, ainda, avaliar a necessidade de atualização ou complementação dos elementos técnicos existentes, considerando o período transcorrido desde a elaboração do laudo e as condições atuais da edificação.

A concessão não afasta o dever do Município de fiscalizar o cumprimento das obrigações contratuais e de adotar as medidas administrativas necessárias à proteção do patrimônio público e à segurança dos usuários.

3.7. Da gestão e fiscalização contratual e da capacitação dos agentes designados

Considerando a natureza e a complexidade da concessão pretendida, o prazo contratual de 30 (trinta) anos e a previsão de investimento privado mínimo de R$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), a adequada gestão e fiscalização da execução contratual constituem medidas essenciais à proteção do patrimônio público, à efetividade das obrigações assumidas pela futura concessionária e à consecução dos resultados esperados pela Administração.

A fiscalização deverá abranger não apenas o cumprimento formal das cláusulas contratuais, mas também a verificação efetiva da execução dos investimentos, das obras de recuperação e modernização, dos prazos e marcos estabelecidos, da qualidade dos serviços e materiais empregados, das condições de conservação do imóvel e do atendimento às exigências de segurança e às demais obrigações previstas nos instrumentos da contratação.

Nos termos do art. 7º da Lei Federal nº 14.133/2021, a autoridade competente deverá observar os requisitos legais para a designação dos agentes públicos responsáveis pelas funções essenciais à execução da legislação de licitações e contratos, considerando, entre outros aspectos, a qualificação necessária e a compatibilidade das atribuições com as atividades a serem desempenhadas. Por sua vez, o art. 117 do mesmo diploma estabelece que a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais especialmente designados,

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

admitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição, nos limites legais.

Conforme informado na documentação preparatória, houve designação de gestor e fiscais por meio da Portaria nº 1.030/2026. Entretanto, diante das particularidades da contratação, recomenda-se que a Administração avalie se os agentes designados dispõem de formação, experiência e conhecimentos compatíveis com as atividades de acompanhamento e fiscalização exigidas pelo empreendimento, especialmente quanto à análise dos investimentos realizados, à verificação da execução física das obras, à conferência dos cronogramas físico-financeiros e à avaliação dos documentos comprobatórios apresentados pela concessionária.

Caso os servidores designados não disponham de conhecimento técnico suficiente para determinadas verificações, deverá a Administração adotar providências para assegurar o suporte necessário, mediante a designação de profissionais com qualificação compatível, a atuação articulada com os setores técnicos municipais ou, quando cabível, o apoio de profissionais ou empresas especializados, observados os limites legais e sem prejuízo das responsabilidades dos agentes públicos incumbidos da fiscalização.

Recomenda-se, igualmente, que os agentes designados recebam capacitação e orientação prévias e continuadas para o desempenho de suas atribuições, abrangendo, conforme as necessidades identificadas, a gestão e fiscalização de contratos administrativos à luz da Lei Federal nº 14.133/2021, o registro e o tratamento de ocorrências, a análise de documentos comprobatórios dos investimentos, o acompanhamento de cronogramas físico-financeiros, a verificação de medições e etapas de obras, a identificação de inadimplementos e a adoção dos procedimentos administrativos pertinentes.

Nesse contexto, a realização de curso específico sobre gestão e fiscalização de contratos administrativos, preferencialmente com conteúdo relacionado a obras, serviços de engenharia e contratos de longa duração, constitui medida recomendável

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

para aprimorar a atuação dos servidores e conferir maior segurança ao acompanhamento da concessão. A capacitação deverá ser compatível com as atribuições efetivamente exercidas por cada agente, sem prejuízo da necessidade de suporte técnico especializado nas matérias que ultrapassem sua habilitação ou competência profissional.

Também se recomenda que a Administração estabeleça procedimentos de fiscalização compatíveis com a dimensão e a duração do empreendimento, contemplando, entre outros aspectos, a periodicidade das inspeções, a documentação das ocorrências, a conferência dos investimentos declarados, o acompanhamento dos marcos contratuais, a comunicação de irregularidades e o encaminhamento tempestivo das providências necessárias à correção de falhas e à aplicação das medidas cabíveis.

A fiscalização deverá contar com registros documentais suficientes para demonstrar o acompanhamento efetivamente realizado, permitindo verificar a correspondência entre os investimentos contratualmente assumidos e aqueles efetivamente executados, bem como a conformidade das obras e intervenções com os projetos aprovados, as exigências técnicas aplicáveis e as condições de segurança necessárias à utilização do estádio.

Diante do exposto, recomenda-se que, antes do início da execução contratual, a Administração avalie a adequação da equipe designada pela Portaria nº 1.030/2026, promova a capacitação e a orientação dos agentes responsáveis e assegure o suporte técnico necessário à fiscalização dos investimentos, das obras e das demais obrigações da concessionária, de modo a garantir acompanhamento efetivo, prevenção de irregularidades e proteção do patrimônio público durante toda a vigência da concessão.

3.8. Da minuta do edital e da minuta contratual

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

A minuta do edital da Concorrência Eletrônica nº 007/2026 contém disposições relativas ao objeto, à apresentação das propostas, à habilitação dos licitantes, aos critérios de seleção, às obrigações das partes, aos investimentos e à fiscalização da concessão.

A minuta contratual, por sua vez, disciplina a utilização do imóvel, as obrigações da concessionária, a execução dos investimentos, a exploração econômica do empreendimento, a fiscalização municipal e a reversão dos bens ao término da concessão.

Considerando os apontamentos formulados neste parecer, especialmente quanto à necessidade de revisão dos critérios estabelecidos no item 7.1 do Termo de Referência para a definição das despesas computáveis no investimento privado mínimo de R$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), recomenda-se que o Departamento de Licitações proceda à revisão integral das minutas do edital e do contrato após o Departamento de Compras apresentar a versão final do Termo de Referência, com as alterações e definições decorrentes da análise técnica e administrativa.

A providência é necessária para assegurar a compatibilidade entre os documentos que integram a contratação, evitando divergências quanto às obrigações assumidas pela futura concessionária, aos critérios de julgamento, à composição e à comprovação dos investimentos, aos prazos de execução e aos mecanismos de fiscalização contratual.

Nesse sentido, caso sejam alteradas as regras relativas às despesas que poderão ser computadas para o cumprimento do investimento mínimo, deverão ser revisadas as disposições do edital e do contrato que tratem direta ou indiretamente dessa matéria, inclusive os itens 8.4 e 20.4 da minuta do edital, além de outras cláusulas que possam ser afetadas pelas alterações promovidas no Termo de Referência, observada a correspondência entre as obrigações previstas nos diferentes instrumentos.

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

A revisão deverá abranger, ainda, a compatibilidade das disposições relativas ao critério de julgamento, aos investimentos ofertados, aos marcos de execução, às obrigações de recuperação e manutenção do estádio, à fiscalização, às sanções por inadimplemento e às condições de reversão dos bens, de modo que o edital e o contrato reproduzam de forma clara, coerente e exigível a modelagem definitiva aprovada pela Administração.

Assim, recomenda-se que a versão final do edital e da minuta contratual seja consolidada somente após a conclusão dos ajustes no Termo de Referência e a conferência da compatibilidade entre os documentos, previamente à publicação do instrumento convocatório.

4. DA OPINIÃO

Em face do exposto, sob o aspecto estritamente jurídico e com fundamento na documentação constante dos autos, esta Procuradoria **OPINA PELA VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA** do prosseguimento da Concorrência Eletrônica nº 007/2026, destinada à concessão de uso do Estádio Municipal Antônio Braz Sessim, conhecido como “Sessinzão”, desde que, previamente à publicação do edital, sejam atendidas as recomendações a seguir:

4.1. Do critério de julgamento. Seja reexaminada e devidamente fundamentada a adequação jurídica do critério de julgamento previsto na minuta do edital, especialmente quanto à utilização da expressão “maior lance” vinculada ao valor global dos investimentos privados, de modo a compatibilizá-lo com a natureza da concessão, com a contrapartida efetivamente exigida da futura concessionária e com a legislação aplicável, mediante definição de parâmetros objetivos, claros e comparáveis para avaliação das propostas;

4.2. Do prazo contratual. Seja complementada a justificativa técnica e econômico-financeira para o prazo de concessão de 30 (trinta) anos, demonstrando-se sua adequação às características do empreendimento, ao volume de investimentos

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

exigidos, às projeções de receitas e despesas, ao período estimado de amortização dos investimentos e ao interesse público, observados os limites da autorização legislativa;

4.3. Do investimento privado mínimo. Seja demonstrada a fundamentação técnica e econômico-financeira do investimento privado mínimo de R$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), com a apresentação ou confirmação dos elementos que evidenciem sua compatibilidade com as intervenções necessárias à recuperação, adequação, modernização e implantação do empreendimento, bem como com a viabilidade da modelagem adotada;

4.4. Dos critérios de contabilização dos investimentos. Seja revisto expressamente o item 7.1 do Termo de Referência, especialmente quanto à inclusão ou exclusão de encargos, folha de pagamento e demais despesas operacionais e administrativas no cômputo do investimento mínimo, a fim de confirmar se os critérios adotados estão tecnicamente justificados e correspondem às necessidades efetivas da Administração. Deverão ser definidos, de maneira objetiva, os itens computáveis e não computáveis, os respectivos critérios de comprovação e os mecanismos de acompanhamento e fiscalização, promovendo-se os ajustes necessários nos documentos da contratação;

4.5. Dos aspectos ambientais. Seja providenciada manifestação técnica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente ou do órgão ambiental competente acerca dos aspectos ambientais pertinentes ao empreendimento, conforme previsto no Estudo Técnico Preliminar, com a identificação de eventuais restrições, medidas de controle e exigências de licenciamento, ou seja apresentada justificativa técnica fundamentada do órgão competente quanto à inexigibilidade de manifestação específica, sem prejuízo da obtenção das licenças e autorizações legalmente necessárias;

4.6. Da segurança estrutural. Seja avaliada, pelo setor técnico competente, a necessidade de atualização ou complementação do Laudo de Estabilidade Estrutural que integra os autos, considerando as condições atuais das edificações e as

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

intervenções pretendidas. Deverão ser preservadas e detalhadas nos instrumentos da contratação as exigências relativas à elaboração dos projetos necessários, à execução das intervenções corretivas e à verificação técnica das estruturas, assegurando-se que as áreas comprometidas não sejam utilizadas antes da adoção das medidas necessárias à sua liberação segura;

4.7. Da gestão e fiscalização contratual. Seja avaliada a adequação da equipe designada pela Portaria nº 1.030/2026 às características e à complexidade da concessão, especialmente quanto à capacidade de acompanhar os investimentos, as obras e os cronogramas físico-financeiros. A Administração deverá assegurar a orientação e a capacitação dos agentes responsáveis, bem como o suporte de profissionais ou setores técnicos especializados quando necessário, de modo a viabilizar a fiscalização efetiva das obrigações assumidas pela futura concessionária durante a execução contratual;

4.8. Da consolidação do Termo de Referência. Seja o Departamento de Compras responsável pela apresentação da versão final do Termo de Referência, contemplando as definições e os ajustes decorrentes das análises técnicas e administrativas, especialmente quanto ao critério de contabilização dos investimentos, às obrigações da concessionária, aos marcos de execução e aos mecanismos de comprovação e fiscalização;

4.9. Da revisão das minutas do edital e do contrato. Após a consolidação da versão final do Termo de Referência, seja o Departamento de Licitações responsável pela revisão integral das minutas do edital e do contrato, a fim de assegurar a compatibilidade entre os documentos, especialmente quanto ao critério de julgamento, à composição e à comprovação dos investimentos, às obrigações da concessionária, aos prazos, à fiscalização, às sanções e à reversão dos bens. Deverão ser reexaminados, em particular, os itens 8.4 e 20.4 da minuta do edital, bem como as demais disposições afetadas pelas alterações promovidas;

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

4.10. Da conferência final dos documentos. Seja certificada pelos setores competentes a compatibilidade entre o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência, o edital e a minuta contratual, assegurando-se a uniformidade das disposições relativas ao objeto, às atividades permitidas, aos investimentos, aos encargos, aos requisitos de segurança, aos mecanismos de fiscalização e às condições de reversão do patrimônio municipal. Deverão, ainda, ser preenchidas e conferidas as informações relativas às datas de apresentação das propostas e de realização da sessão pública, atualmente indicadas por campos em aberto na minuta examinada.

As providências acima deverão ser documentadas nos autos, mediante juntada das manifestações técnicas, justificativas e versões revisadas pertinentes, de modo a permitir a verificação do efetivo saneamento das questões apontadas.

Diante disso, a publicação do edital deverá ficar condicionada ao atendimento das recomendações que demandam saneamento da fase preparatória, à consolidação da versão final do Termo de Referência e à revisão e compatibilização das minutas do edital e do contrato, sem prejuízo da adoção, antes do início da execução contratual, das medidas necessárias à adequada designação, capacitação e estruturação da equipe de gestão e fiscalização.

Por fim, cabe à autoridade administrativa competente avaliar a conveniência, a oportunidade e o interesse público na realização da concessão, considerando os riscos envolvidos, a preservação do patrimônio municipal e os benefícios esperados para a coletividade.

É o parecer.

À consideração superior.

Cidreira, 26 de outubro de 2026.

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500

Carlos Eduardo Martinez
Procurador-Geral do Município
OAB/RS 103.463

Camila Garcia de Vargas
OAB/RS 105.279

Carla Máximo Spencer
OAB/RS 116.091

Assinado por 3 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS, CARLA MAXIMO SPENCER e CARLOS EDUARDO MARTINEZ DAS VIRGENS
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/6C90-A6CE-D594-E500 e informe o código 6C90-A6CE-D594-E500