Parecer nº: 190/2026 – PGPL
Processo nº: 498/2026 – 1 Doc
Para: Departamento de Licitações

EMENTA:

Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Concorrência Eletrônica nº 009/2026. Concessão Onerosa de Uso de Espaço Público. Maior Lance. Exploração de 24 (vinte e quatro) Pontos Comerciais Remanescentes na Orla Marítima do Município De Cidreira/RS. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Profissional. Valor estimado R$ 725.000,00. Pesquisa de Preços. Necessidade de Atualização dos Orçamentos. Art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021. Análise da Regularidade da Fase Preparatória. Observância dos requisitos legais e procedimentais. Regularidade da fase interna. **Opina-se pela viabilidade jurídica da contratação, condicionada ao saneamento dos apontamentos e ao atendimento das recomendações constantes do parecer.**

1. DO RELATÓRIO.

O presente expediente foi encaminhado a esta Procuradoria em 06/10/2026, às 14:33, para apreciação de minuta de Edital, e de Contrato, referente a Concorrência Eletrônica nº 009/2026, que Visa à concessão onerosa de uso de espaço público, compreendendo 24 (vinte e quatro) pontos comerciais remanescentes, localizados na orla marítima do Município de Cidreira/RS, correspondentes aos itens não adjudicados no âmbito do Processo Licitatório nº 290/2026, Concorrência Eletrônica nº 003/2026, pelo

Assinado por 2 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS e CARLOS EDUARDO MARTINEZ
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/CA08-3F2E-652E-97C3 e informe o código CA08-3F2E-652E-97C3

prazo de 05 (cinco) anos, admitida a prorrogação por igual período, pela via da Concorrência Eletrônica, na forma dos artigos 6º, inciso XXXVIII, XIV, da Lei Federal nº 14.133/2021, conforme pedido da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Profissional.

O processo foi instruído com os seguintes documentos:

a) Solicitação de compra nº 1635/2026;

b) Documentação do Certame Anterior;

c) Estudo Técnico Preliminar;

d) Termo de Referência;

e) Termo de Designação de Fiscal e Gestor de Contrato – incompleto;

f) Termo de Estimação de Valores;

g) Avaliações;

h) Processo nº 2754/2025;

i) Mapa e Memorial de localização dos pontos;

j) Projetos Arquitetônicos / Pranchas / Identidade Visual;

k) Memorial Descritivo;

l) Parecer Vigilância Sanitária;

m) Lei Municipal nº 3290/2025

n) Processo Administrativo nº 063/2026;

o) Ata Inquérito Civil nº 1.29.023.000007/2019-16;

p) Memorando nº 249/2026;

q) Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta;

r) Minuta de Edital de Concorrência;

Verificou-se a **ausência** de Portaria de Designação do Fiscal e do Gestor do Contrato. Ademais, constatou-se que o Termo de Designação de Fiscal e Gestor do Contrato encontra-se **incompleto**, em razão da ausência de assinatura do fiscal designado, Sr. Carlos Beno, devendo ser providenciada a regularização documental mediante a juntada da respectiva Portaria e do Termo devidamente assinado.

Assinado por 2 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS e CARLOS EDUARDO MARTINEZ
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/CA08-3F2E-652E-97C3 e informe o código CA08-3F2E-652E-97C3

É o breve relatório.

2. PRELIMINAR – Da abrangência do parecer jurídico

Antes de realizar a análise sobre a viabilidade jurídica da contratação, é importante destacar que essa Procuradoria faz apenas a análise jurídica dos requisitos legais, não se atendo a questões de mérito do objeto a ser contratado.

Além disso, os apontamentos eventualmente realizados são exclusivamente para adequar o expediente aos entendimentos da lei, da jurisprudência e dos órgãos de controle.

Isso é necessário para que o Município, o Gestor, os Secretários e os servidores envolvidos no seu trâmite não sejam prejudicados no futuro.

Por fim, é importante mencionar que esta Procuradoria não autoriza ou desautoriza contratações, tampouco cria regras aplicadas a elas, buscando apenas fazer a melhor e mais segura interpretação da legislação.

3. DO MÉRITO

Trata-se de processo licitatório, na modalidade Concorrência Eletrônica, cujo objeto consiste na concessão onerosa de uso de espaço público, compreendendo **24 (vinte e quatro) pontos comerciais remanescentes**, localizados na orla marítima do Município de Cidreira/RS, correspondentes aos itens não adjudicados no âmbito do Processo Licitatório nº 290/2026, Concorrência Eletrônica nº 003/2026, pelo prazo de 05 (cinco) anos, admitida a prorrogação por igual período, conforme solicitação da Secretaria Municipal de Indústria e Comércio.

O objeto da contratação abrange os seguintes espaços:

Assinado por 2 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS e CARLOS EDUARDO MARTINEZ
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/CA08-3F2E-652E-97C3 e informe o código CA08-3F2E-652E-97C3

a) **04 (quatro) quiosques fixos**, localizados nos pontos 10, 11 e 12 do Calçadão Kanitã e no ponto 19 do Calçadão João Rios;

b) **20 (vinte) pontos comerciais**, destinados à construção, implantação e exploração de quiosques removíveis de madeira, com deck integrado, situados nos pontos 02 a 08, 13 a 15, 17, 20, 21, 23 a 27, 29 e 30, localizados na faixa de areia da orla marítima municipal.

Especificamente sobre o tema, é importante destacar que a Constituição da República, em seu art. 30, inciso I[1], outorga aos Municípios a competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local.

No mesmo sentido, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul estabelece, em seu art. 13, IV[2], que é competência municipal dispor sobre autorização, permissão e concessão de uso dos bens públicos pertencentes aos Municípios.

O art. 6º da Lei Orgânica do Município, cuja redação encontra-se vigente, traz o seguinte mandamento:

> Art. 6º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:
> [...]
> III - Administrar seus bens adquiri-los, aceitar doações, legados e heranças e, dispor de sua aplicação;

Consequentemente, caso a Administração possua interesse público em ceder o espaço e bens para um terceiro, será necessário, em um primeiro momento, a obtenção de prévia autorização legislativa, bem como a realização de licitação. A licitação visa cumprir a regra geral, para as contratações públicas, bem como garantir a todos os interessados a possibilidade de participação nas mesmas condições.

[1] Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
[2] 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 2 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS e CARLOS EDUARDO MARTINEZ
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/CA08-3F2E-652E-97C3 e informe o código CA08-3F2E-652E-97C3

No que tange ao procedimento a ser adotado, a Lei Federal nº 14.133/2021 não dispõe acerca da modalidade licitatória a ser utilizada na outorga de bens públicos e de direitos públicos a terceiros, mediante concessão administrativa de uso, cuja definição, como regra, dependeria de lei local.

Tendo em vista que não há previsão acerca da modalidade licitatória a ser empregada nas licitações que tenham por objeto a concessão de uso de bens públicos, não se vislumbra óbice, em linha de princípio, à adoção da modalidade concorrência.

A concorrência, em linhas gerais, poderá ter como critério de julgamento o menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico e maior desconto (art. 6º, inciso XXXVIII, alíneas “a” a “e” da Lei Federal nº 14.133/2021), devendo o seu processamento observar o rito previsto no art. 17 da mesma legislação.

Nota-se que o legislador foi omisso em prever a possibilidade de adoção do critério de julgamento de maior lance que, no caso da modalidade concorrência, frente ao caso concreto, nos parece ser juridicamente viável.

No caso de concessão de uso de bem público, na qual haverá pagamento correspondente à Administração, tal como ocorre nas hipóteses de outorga de concessão de serviços públicos, não se vislumbra outro critério de julgamento das propostas, que não seja o de maior lance. Este critério é análogo ao da maior oferta, visto ter sido mantido inalterado na Lei Federal nº 8.987/1995[3], com o advento da Lei Federal nº 14.133/2021.

[3] Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:
[...]
II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021)

Assinado por 2 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS e CARLOS EDUARDO MARTINEZ
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/CA08-3F2E-652E-97C3 e informe o código CA08-3F2E-652E-97C3

Aliás, essa é a disciplina prevista no § 2º do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/1942):

> Art. 2º [...]
> § 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

Com isso, como não houve inovação na Lei Federal nº 14.133/2021 acerca da modalidade licitatória a ser empregada nas licitações que tenham por objeto a concessão de uso de bens públicos, portanto, em consonância a Lei Orgânica Municipal, viável a adoção da modalidade concorrência com critério de julgamento de maior lance.

Nesse sentido, esclarece-se que as informações prestadas no **Estudo Técnico Preliminar** e **Termo de Referência** são de responsabilidade de seus subscritores, não cabendo análise jurídica acerca deles, **salvo se contrários à jurisprudência ou às normas aplicáveis ao caso.**

Contudo, ainda assim, a análise jurídica realizada por esta Procuradoria, é etapa necessária da fase de planejamento das contratações, **tendo por objetivo o controle prévio de legalidade**, nos termos do artigo 53, §4º, da Lei Federal nº 14.133/21.

No que tange ao **Estudo Técnico Preliminar** e **Termo de Referência,** constataram-se alguns equívocos de natureza meramente material, os quais, entretanto, não comprometem a clareza nem a legalidade do procedimento. Dessa forma, a correção de tais pontos revela-se desnecessária, uma vez que implicaria atraso injustificado na tramitação da contratação.

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado; (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021)
[...]

Assinado por 2 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS e CARLOS EDUARDO MARTINEZ
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/CA08-3F2E-652E-97C3 e informe o código CA08-3F2E-652E-97C3

O valor estimado para a outorga é de R$ 725.000,00 (setecentos e vinte e cinco mil reais) conforme se depreende dos autos.

No tocante à pesquisa de preços, verifica-se que foram apresentados três orçamentos, elaborados com base em avaliações mercadológicas e referências de valores praticados para os pontos comerciais situados na orla marítima municipal.

Contudo, constatou-se que os referidos orçamentos foram obtidos há mais de 06 (seis) meses da data prevista para a divulgação do edital, em desconformidade com o disposto no art. 23, § 1º, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021[4], que estabelece o referido limite temporal para a utilização de dados provenientes de pesquisa direta com fornecedores.

Dessa forma, recomenda-se a atualização da pesquisa de preços, mediante a obtenção de novas avaliações mercadológicas, a fim de assegurar a contemporaneidade dos valores estimados e a adequada instrução do procedimento licitatório, observadas as particularidades do objeto e os parâmetros legalmente aplicáveis à concessão onerosa de uso de espaço público.

A **Minuta De Edital** de licitação estabelece, em síntese, as condições para participação no certame, incluindo vedações, requisitos de habilitação dos

[4] Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:
[...]
IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

Assinado por 2 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS e CARLOS EDUARDO MARTINEZ
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/CA08-3F2E-652E-97C3 e informe o código CA08-3F2E-652E-97C3

licitantes, hipóteses de classificação das propostas de preços, pedidos de esclarecimentos e impugnações, sanções e recursos.

Quanto a **Minuta do Contrato**, adaptada ao objeto da presente licitação, prevê as cláusulas necessárias para o cumprimento da obrigação, nos termos do art. 92 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Contudo, verificou-se que a *CLÁUSULA PRIMEIRA: DO OBJETO*, constante da Minuta de Contrato, apresenta referência equivocada ao número da concorrência, devendo ser retificada para que, onde consta "Concorrência Eletrônica nº 003/2026", passe a constar "Concorrência Eletrônica nº 009/2026", a fim de assegurar a correta identificação do procedimento licitatório ao qual o instrumento contratual se vincula.

4. DA OPINIÃO.

Em face do exposto, sob o aspecto jurídico e apoiada na documentação anexada aos autos, esta Procuradoria **OPINA** pela viabilidade da licitação desde que:

4.1.O Gestor entender estarem presentes os requisitos legais para a presente contratação;

4.2.Sejam apresentados todos os documentos e realizadas todas as retificações elencadas no presente Parecer Jurídico;

Por fim, compete ao Gestor realizar a ponderação acerca dos critérios de oportunidade, conveniência e interesse público para realizar ou não o certame.

É o parecer.

À consideração superior.

Assinado por 2 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS e CARLOS EDUARDO MARTINEZ
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/CA08-3F2E-652E-97C3 e informe o código CA08-3F2E-652E-97C3

Cidreira, 13 de outubro de 2026.

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

Carla Máximo Spencer
OAB/RS 116.091

Camila Garcia de Vargas
OAB/RS 105.279

Assinado por 2 pessoas: CAMILA GARCIA DE VARGAS e CARLOS EDUARDO MARTINEZ
Para verificar a validade das assinaturas, acesse https://cidreira.1doc.com.br/verificacao/CA08-3F2E-652E-97C3 e informe o código CA08-3F2E-652E-97C3