

Parecer Jurídico

Parecer nº 119/2024

Solicitante: Comissão Permanente de Licitação

Interessada: Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esportes e Lazer

Assunto: Concessão de espaço público para realização dos festejos juninos 2024.

**CONCESSÃO DE ESPAÇO PÚBLICO.
REALIZAÇÃO DOS FESTEJOS
JUNINOS 2024. PREGÃO
ELETRÔNICO. NÃO REPASSE
FINANCEIRO POR PARTE DO
MUNICÍPIO. INTERESSE PÚBLICO.
POSSIBILIDADE.**

1 – RELATÓRIO

Esta Procuradoria foi provocada pela Comissão Permanente de Licitação, a emitir parecer jurídico acerca da possibilidade de deflagração de procedimento licitatório na modalidade pregão eletrônico cujo objeto consiste na *“concessão de exploração dos espaços públicos onde será realizado o SÃO JOÃO DE GRAVATÁ 2024, especificamente o Pátio de Eventos CHUCRE MUSSA ZARZAR, no dias 15, 16, 21, 22, 23, 28 e 29 de junho de 2024 e Polo da Sanfona/Cidade Cenográfica nos dias 15, 16, 21, 22, 23, 28 e 29, com obrigação de fornecimento pela concessionária da estrutura necessária para realização (palcos, sonorização, iluminação, banheiros químicos, tendas, fechamentos metálicos, grades de contenção, box truss, geradores, elevados, sinalização, segurança privada e equipe de produção e técnica de apoio), comunicação visual, toda parte de produção, decoração dos polos, incluindo montagem, desmontagem, transporte, limpeza, manutenção e alimentação das*

equipes e forças de segurança pública, parte da grade artística nacional, bem como captação de patrocínios”.

Vieram anexos ofício de solicitação exarada pela Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esportes e Lazer, Termo de Referência e seus anexos, Minuta do Contrato e demais documentos correlatos.

É o que importa relatar.

2 – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, convém destacar que compete a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, pois lhe cabe assessorar os gestores públicos no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados, no âmbito deste Poder.

Destarte, não lhe compete adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

Feitas estas considerações iniciais parte-se para o mérito da consulta.

3 - DO MÉRITO

3.1. Da Fase preparatória do certame

Inicialmente é importante mencionar o art. 18 da Lei nº 14.133/21 que relaciona os atos que devem ser seguidos pela administração durante a fase preparatória, *in verbis*:

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

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

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

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

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

V - a elaboração do edital de licitação;

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

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

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

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou



valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

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

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

É imprescindível, na fase interna ou preparatória do processo licitatório, a minuta do edital e do contrato. Nesse sentido deverá ser considerado todos os atos atinentes ao início do processo e elaboração das minutas, sendo respeitados a necessidade e conveniência da contratação; se os pressupostos legais para a contratação estão presentes (desde a solicitação, autorização até a disponibilidade orçamentária, o que nesse caso é dispensável, tendo em vista que não haverá desembolso financeiro por parte do Município); se há prática de atos antecedentes imprescindíveis à licitação, tais como quantificação da necessidade administrativa, pesquisa de preços, estimativa da contratação); definição do objeto de forma clara, concisa e objetiva; definição da modalidade a ser adotada; termo de referência e critério de julgamento.

Analisando os autos, foi constatado o atendimento dos requisitos exigidos pela norma pertinente, onde o Termo de Referência incluso no processo tem indicação do objeto de forma precisa, há critério de aceitação do objeto e prazos, a justificativa para concessão onerosa e uso temporário de Espaço Público, para realização do evento/festa do São João 2024 está intrínseca nos autos, bem como estimativa de preços, como bem informado no próprio Termo de Referência, especialmente baseado nas planilhas orçamentárias utilizadas no ano imediatamente anterior, nos contratos vigentes no Município.

A minuta do edital e seus anexos, assim como minuta do contrato, é parte do processo em análise, estando contemplada a habilitação, sanções, prazos e local de entrega, e por fim existe comprovação da designação do Pregoeiro e de sua equipe de apoio.

3.2. Da Modalidade Adotada e do Critério de Julgamento

Embora não seja usualmente indicado a modalidade de pregão eletrônico para concessão de espaços públicos, nossa jurisprudência tem entendido que essa poderá ser usada, quando ficar evidenciada a vantajosidade para a Administração Pública.

No caso em análise verifica-se que, o não repasse de recursos financeiros por parte do Município à empresa futuramente contratada, já demonstra a vantajosidade para o ente, ao passo que, este não estará terceirizando uma obrigação sua, tendo em vista que a Secretaria responsável continuará no comando, direção e supervisão de todo serviço a ser prestado, o que está sendo concedido é a atividade comercial durante os festejos juninos e, assim sendo, é perfeitamente possível tal concessão, senão vejamos nesse entendimento do Tribunal de Contas da União¹, *in verbis*:

“... destacando serem conhecidas ‘as inúmeras vantagens comparativas da modalidade pregão para a Administração Pública em termos de proporcionar maior eficiência, transparência e competitividade’ e a existência de ‘inúmeros precedentes, na utilização do pregão para a concessão de áreas públicas, por parte de diversos órgãos da Administração, como os Tribunais Regionais Federais (Pregão 07/2008, TRF da 1ª Região), o Ministério Público Federal (Pregão 41/2007) e a Procuradoria da República no Distrito Federal (Pregão 01/2008)’. A respeito da peculiaridade de que contratos dessa natureza geram receita para a Administração Pública, ressaltara-se na

¹ Acórdão TCU nº 2050/2014.



ocasião do citado precedente que “a adoção do critério de julgamento pela maior oferta, em lances sucessivos, nada mais é que a adequada aplicação da lei ao caso concreto, ajustando-a à natureza do objeto do certame, restando assegurada a escolha da proposta mais vantajosa que, conjuntamente com a isonomia de todos os interessados, constituem as finalidades primeiras de todo procedimento licitatório.”

“...No caso das concessões, especialmente daquelas que não demandam investimentos em benfeitorias, o objeto licitado pode ser, com facilidade, objetivamente definido. Além disso, a disputa pela concessão do referido espaço pode ser realizada, de forma conveniente, por meio de propostas e lances em sessão pública. A única adaptação necessária e natural será, pois, a seleção de licitante que oferecer o maior valor pela concessão, em vez do menor preço.”

Além disso, a eleição da modalidade licitatória pregão eletrônico depende de ter como objeto, produto e/ou serviço comum no mercado, ou seja, aquele que pode ser disponibilizado por vários fornecedores no local, o que é possível no presente caso, principalmente, pois como previsto no edital, não há óbice no tocante à subcontratação.

Compulsando que o desejo do Poder Público objetiva a concessão onerosa e uso temporário de Espaços Públicos para realização do evento/festa do São João 2024, inclusive com a sua descrição no documento pertinente, nos faz afirmar que a modalidade eleita pode ser utilizada, visto que esta modalidade vai conferir celeridade, resguardar a ampla competitividade, isonomia e a redução de despesas burocráticas atinentes aos demais procedimentos licitatórios.

No Instrumento convocatório o critério de julgamento utilizado é o de maior oferta ou lance, o qual considerando a natureza do objeto do presente processo, é o critério que garantirá a maior vantajosidade ao Município, ao



passo que, quanto maior o lance ou oferta, menor será eventuais custos a serem desembolsados pelo Município para a realização dos festejos juninos.

Nesse sentido, independente da modalidade escolhida, a Lei 14.133/21 é taxativa quanto ao prazo a ser seguido quando da adoção deste critério, tal prazo foi obedecido pelo instrumento convocatório, senão vejamos:

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

(...)

III - para licitação em que se adote o critério de julgamento de maior lance, 15 (quinze) dias úteis;

Com isso, resta perfeitamente caracterizado os princípios que devem ser primordialmente observados em qualquer compra ou contratação por parte da Administração Pública, a legalidade, economicidade, celeridade e vantajosidade.

3.3. Do Edital

A análise da minuta de edital e de contrato será conduzida à luz da legislação aplicável ao presente caso, especialmente a Lei n° 14.133/21 e atualizações, e demais normas aplicáveis ao caso.

Importante ressaltar que esta Consultoria Jurídica se atém, tão somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos bens/serviços entendidos como necessários, valores bem como a forma de execução.



O art. 17 da Lei nº 14.133/21 dispõe sobre as etapas a serem seguidas nos procedimentos licitatórios, por sua vez, o artigo 18 e seguintes do mesmo diploma legal dispõe sobre a instrução do procedimento licitatório, como estabelecimento de critérios mínimos de exigências que deverão ser contemplados na minuta do edital, além da Modalidade e Critério de Julgamento que já foram mencionados anteriormente, destacamos os seguintes: Analisando o Preâmbulo da Minuta do Edital verificou-se que este atende todas as exigências legais dos mencionados artigos da Lei 14.133/21, pois informa com clareza e objetividade as informações necessárias para o correlato deslinde do procedimento licitatório, a Secretaria de Turismo, Cultura, Esportes e Lazer como repartição interessada, a modalidade Pregão Eletrônico como sendo a adotada por este edital, o regime de execução, ademais o critério de julgamento ou tipo de licitação, o modo de disputa, faz menção a legislação aplicável ao presente edital, indica a data, horário e endereço eletrônico onde será recebida a documentação e proposta.

Prosseguindo a análise, verificamos que a cláusula primeira da Minuta do Contrato destaca com clareza o objeto desta licitação, qual seja, “concessão de exploração dos espaços públicos onde será realizado o SÃO JOÃO DE GRAVATÁ 2024, especificamente o Pátio de Eventos CHUCRE MUSSA ZARZAR, no dias 15, 16, 21, 22, 23, 28 e 29 de junho de 2024 e Polo da Sanfona/Cidade Cenográfica nos dias 15, 16, 21, 22, 23, 28 e 29, com obrigação de fornecimento pela concessionária da estrutura necessária para realização (palcos, sonorização, iluminação, banheiros químicos, tendas, fechamentos metálicos, grades de contenção, box truss, geradores, elevados, sinalização, segurança privada e equipe de produção e técnica de apoio), comunicação visual, toda parte de produção, decoração dos polos, incluindo montagem, desmontagem, transporte, limpeza, manutenção e alimentação das equipes e forças de segurança pública, parte da grade artística nacional, bem como captação de patrocínios” e no seu termo de referência informa, detalhadamente, a especificação de todos os itens que serão licitados, com a

quantidade exigida pela secretaria e a planilha orçamentária com estimativa de preços mínimos.

Ademais o edital relaciona a forma de credenciamento, condições gerais para participação do Pregão e impedimentos, igual prever a apresentação da proposta e dos documentos de habilitação, o preenchimento da proposta, da abertura da sessão, classificação das propostas e formulação dos lances e, da aceitação da proposta vencedora.

Além disso, o edital traz a inversão de fases, o que é perfeitamente possível conforme disposto na lei 14.133/21, mais especificamente em seu artigo 17, §1º, in verbis:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

I - preparatória;

II - de divulgação do edital de licitação;

III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;

IV - de julgamento;

V - de habilitação;

VI - recursal;

VII - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

Assim, o edital atendeu o disposto no referido artigo, bem como pela natureza do objeto licitado e não repasse de recursos financeiros por parte do Município à empresa vencedora, tal inversão é benéfica no sentido que garantirá que apenas empresas com capacidade técnico, operacional e financeira participem da disputa.

No que se refere às penalidades, o edital apresenta o rol de infrações que poderão acarretar a aplicação de sanções ao contratado para o caso de não cumprimento de cláusulas contratuais, estando presente o Termo de Referência e a minuta contratual, em perfeita harmonia com as disposições da Lei 14.133/21.

3.4. Da Observação aos apontamentos levantados pelo Tribunal de Contas do Estado no Relatório de Auditoria Especial realizado no contrato de concessão do São João 2023.

No mencionado relatório foram apontados especialmente dois pontos, os quais, foram considerados no edital em questão, sendo um deles a vedação da participação de consorcio, que se repetiu no presente edital, porém tal fato não enseja a diminuição da ampla participação e competitividade, ao passo que não há vedação quanto a subcontratação, o que garante que mesmo uma empresa não tenha expertise em determinada parte do objeto licitado, ela poderá subcontratar uma outra para execução de parte do serviço, além disso, existem centenas de empresas hoje no mercado que sozinhas conseguem atender o objeto e satisfazer os interesses da coletividade exigidos no presente processo.

Um segundo ponto levantado no referido relatório, foi a então flexibilização de exigências de qualificação técnico-operacional no então processo, razão pela qual o presente edital prevê a comprovação neste sentido, garantindo, assim, que que não seja contratada um empresa que não atenda a necessidade do Município.

3.5. Da Minuta do Contrato

No que concerne a minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas pelo art. 89 e seguintes da Lei nº 14.133/21. O referido anexo do



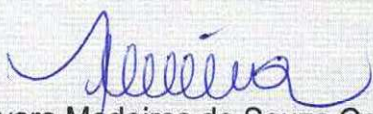
edital em análise, prevê as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta da seguinte forma: cláusula referente ao objeto; vigência, entrega e critérios de aceitação do objeto; do valor; obrigações das partes; penalidades; rescisão contratual; vedações; da gestão e fiscalização; da legislação e casos omissos; publicações e foro.

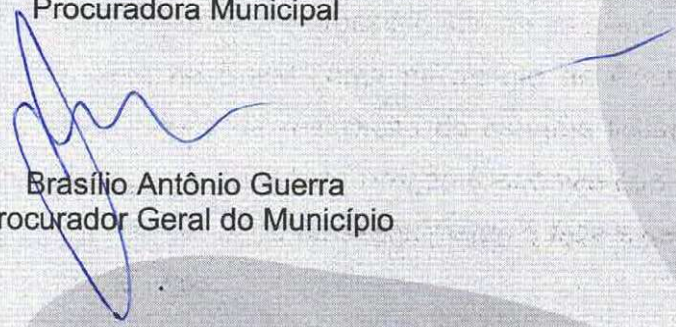
4 – DA CONCLUSÃO

Assim, diante de todo o exposto, o processo atende as exigências contidas na Lei nº 14.133/21, tanto no Edital como na minuta de Contrato Administrativo, **OPINO** pela possibilidade da realização do certame licitatório pretendido por esta Municipalidade, na modalidade Pregão Eletrônico que tem como objeto acima descrito, podendo ser dado prosseguimento à fase externa, com a publicação do edital e seus anexos.

É o parecer.

Gravatá, 17 de abril de 2024.


Jacyara Medeiros de Souza Goelho
Procuradora Municipal


Brasília Antônio Guerra
Procurador Geral do Município

