



PREFEITURA DE
MACEIÓ
Gabinete do Procurador-Geral



ID: 10652404

PROCESSO Nº 1500.15147.2026

INTERESSADO(A): FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE AÇÃO CULTURAL (FMAC) E SECRETARIA MUNICIPAL DE AÇÕES ESTRATÉGICAS E PARCERIAS (SAEP).

ASSUNTO: LICITAÇÃO NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO PARA PERMISSÃO DE USO DE ESPAÇO PÚBLICO VISANDO A MONTAGEM DE INFRAESTRUTURA DE CAMAROTE E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NO EVENTO "**MASSAYÓ SÃO JOÃO 2026**".

PARECER GPG/PGM Nº 30/2026

EMENTA: FMAC E SAEP. DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO ELETRÔNICO. MAIOR LANCE. SELEÇÃO DE PESSOA JURÍDICA INTERESSADA EM DISPONIBILIZAR ESTRUTURA GERAL DE CAMAROTE E PROVER SERVIÇOS DIFERENCIADOS DE HOSPITALIDADE DURANTE O EVENTO "**MASSAYÓ SÃO JOÃO – 2026**", NO ESTACIONAMENTO DO JARAGUÁ, NO PERÍODO DE 20 A 28 DE JUNHO DE 2026. ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E SEUS ANEXOS. LEI Nº 14.133/2021.

I – PREGÃO ELETRÔNICO PARA SELEÇÃO DE PESSOA JURÍDICA INTERESSADA EM DISPONIBILIZAR ESTRUTURA GERAL DE CAMAROTE E PROVER SERVIÇOS DIFERENCIADOS DE HOSPITALIDADE DURANTE O EVENTO.

II – COMPETÊNCIA DA PGM PARA A ANÁLISE DAS MINUTAS DO EDITAL E TERMO DE CONTRATO E RESSALVAS QUANTO AOS ASPECTOS TÉCNICOS E ECONÔMICOS;
III – PREMISSAS GERAIS PARA A REALIZAÇÃO DE PREGÃO ELETRÔNICO: ENQUADRAMENTO DO OBJETO COMO SENDO BEM COMUM; ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR; TERMO DE REFERÊNCIA; DESIGNAÇÃO DO PREGOEIRO E DA EQUIPE DE APOIO; AUTORIZAÇÃO MOTIVADA, MINUTAS DO EDITAL E ANEXOS; PUBLICAÇÃO NO PNCP E NO DOM;

IV – SANEAMENTO DE DILIGÊNCIA TÉCNICA: ESCLARECIMENTOS SOBRE A BASE DE CÁLCULO DA TAXA DE PERMISSÃO INCIDENTE SOBRE A ÁREA TOTAL DO EVENTO E MEMÓRIA DE CÁLCULO ATUALIZADA PELOS ÍNDICES TRIBUTÁRIOS VIGENTES.

V – ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS. APROVAÇÃO CONDICIONADA À OBSERVÂNCIA DOS TERMOS DESTES PARECER (ART. 69, §3º, LOPGM).

I – DO RELATÓRIO.

Trata-se de processo administrativo iniciado pela Fundação Municipal de Ação Cultural (FMAC), por meio do Ofício FMAC Nº 09/2026/GP/FMAC, com o objetivo de conjugar esforços para a adoção das providências necessárias à realização do evento "Massayó São João 2026".

O órgão solicitante destacou a consolidação da festividade no calendário do município de Maceió e apresentou dados do Estudo de Impacto Econômico referente à edição de 2025. Segundo o referido estudo, o evento anterior movimentou expressivos recursos na economia local, gerando alta taxa de ocupação hoteleira e fomentando setores estratégicos como turismo, artesanato e gastronomia.

Diante da relevância da matéria e do impacto financeiro potencial para o município, o Gabinete do Prefeito proferiu despacho determinando a elevação do presente feito à categoria de Processo Estratégico, submetendo-o ao Regime de Tramitação Prioritária previsto no artigo 35 da Lei Municipal nº 7.503/2024. No mesmo ato, a condução e instrução do projeto foram

Página 1 de 12

LM

GPG/PGM
assessoria.gabinete@pgm.maceio.al.gov.br



PREFEITURA DE
MACEIÓ
Gabinete do Procurador-Geral

delegadas à Secretaria Municipal de Ações Estratégicas e Parcerias (SAEP), que instituiu um Grupo Especial de Trabalho (GET) composto por servidores de ambas as pastas para a elaboração dos artefatos de planejamento.

A instrução processual seguiu com a elaboração do Documento de Formalização de Demanda (DFD), seguido pelo Estudo Técnico Preliminar (ETP). O ETP definiu que a solução mais vantajosa para a Administração Pública é a permissão onerosa de uso de espaço público, selecionada por meio de licitação na modalidade pregão eletrônico. O Termo de Referência (TR) foi devidamente confeccionado, estabelecendo as especificações técnicas, as obrigações da contratada, o quantitativo de público e a estrutura necessária, incluindo segurança, controle de acesso e monitoramento aéreo por drones para toda a área do Estacionamento do Jaraguá.

O valor estimado para o lance inicial da outorga foi fixado em R\$ 933.699,23. O Secretário Municipal de Ações Estratégicas e Parcerias emitiu a autorização motivada para o prosseguimento do feito, encaminhando os autos à Agência de Licitações, Contratos e Convênios de Maceió (ALICC). A ALICC, por sua vez, elaborou as minutas do edital de pregão eletrônico e do respectivo termo de contrato, remetendo o processo a esta Procuradoria-Geral do Município para a análise de legalidade da fase interna.

Ao analisar o feito, esta Procuradoria-Geral emitiu o Despacho nº 134/2026/GPG, apontando a necessidade de esclarecimentos técnicos sobre duas potenciais inconsistências. A primeira referia-se a uma aparente divergência entre a área efetivamente objeto da outorga para exploração comercial exclusiva do camarote (4.000 metros quadrados) e a área utilizada como base de cálculo da taxa (16.661,25 metros quadrados, correspondente à totalidade do Estacionamento do Jaraguá). A segunda questão envolvia um possível erro aritmético na atualização dos índices tributários que compõem a fórmula baseada no Código Tributário Municipal.

Em resposta à diligência, a Diretoria Técnica de Estruturação Econômico-Financeira da SAEP apresentou o Despacho nº 03/2026 e um memorial de cálculo detalhado. O setor técnico esclareceu que, embora a estrutura física do camarote seja limitada a 4.000 metros quadrados, as obrigações estruturais, operacionais e de segurança assumidas pela permissionária (como controle de acesso para 100 mil pessoas e monitoramento por drones) abrangem a integralidade da área pública utilizada para o evento (16.661,25 metros quadrados), justificando a incidência da taxa sobre a área total. Além disso, demonstrou que o valor de R\$ 933.699,23 está matematicamente correto, resultando da aplicação do fator de atualização do IPCA (1,5124) sobre a UFIR nominal (R\$ 3,50) e a alíquota constante (R\$ 7,00), esclarecendo que o percentual indicado na versão anterior do documento tratava-se de mero erro material de digitação, sem reflexo na operação matemática.



PREFEITURA DE
MACEIÓ
Gabinete do Procurador-Geral

Com os esclarecimentos prestados e a documentação retificada juntada aos autos, o Secretário Municipal da SAEP determinou o retorno do processo a esta Procuradoria-Geral para a emissão do parecer jurídico conclusivo.

Por essa razão, insta registrar que, após promover uma análise dos autos e de toda documentação colacionada ao presente, bem como considerando as competências funcionais deste Procurador-Geral, em especial a nova redação dada ao inciso XXVI do art. 21 da Lei Delegada 02/2014, através do art. 4 da Lei Delegada nº 10/23, APRECIA-SE diretamente este processo administrativo, sendo reconhecida de pronto a ocorrência, no caso concreto, de forma conjunta a **RELEVÂNCIA, URGÊNCIA E REPERCUSSÃO DA MATÉRIA** c/c a imposição do Regime de Tramitação Prioritária, instituído pela Lei Municipal nº 7.503/2024, focando-se nos aspectos jurídicos mais pertinentes da questão.

Eis o relatório, em síntese.

II – DOS ESCLARECIMENTOS INICIAIS – COMPETÊNCIA E LIMITAÇÃO DE ANÁLISE PELA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO.

De início, mister esclarecer que o presente opinativo tem o condão de analisar tão somente a **legalidade** dos atos a serem praticados, verificando a existência ou não da possibilidade jurídica do pleito, entretanto, não se analisa a conveniência e oportunidade, eis que é ato discricionário da Administração, tendo o presente tão somente função **opinativa**, não sendo, então, vinculante ao gestor.

Os autos, então, foram enviados a esta Procuradoria para análise da legalidade do procedimento, de acordo com o que dispõe o art. 53 da Lei 14.133/2021, incrementado pela Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Município de Maceió (Lei Delegada nº 02/2014), que atribui a responsabilidade da Procuradoria a função de observância da legalidade nos procedimentos licitatórios dentre outros, inclusive em casos de parcerias, convênios, acordos de cooperação e outros instrumentos semelhantes.

É preciso ressaltar, desde logo, que a Procuradoria-Geral do Município não emite opinião em relação às necessidades técnicas, tais aspectos fogem do campo de conhecimento do profissional de direito.

À assessoria jurídica compete apenas zelar pelo controle da legalidade e alertar aos gestores em relação às implicações que um ato lesivo ao erário pode ocasionar (*responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa, penal, inclusive com tipificação específica na lei de licitações e administrativa*).



PREFEITURA DE
MACEIÓ
Gabinete do Procurador-Geral

Não é demais relembrar que, segundo o art. 1º da Lei Orgânica da PGM (Lei Delegada nº 02/2014), esta Assessoria jurídica tem como finalidade *“preservação dos interesses públicos, o resguardo e o controle da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e demais princípios da Administração Pública”* no Município de Maceió.

Outrossim, tendo em vista que a autoridade administrativa responsável detalhou o objeto da contratação, e em razão dos vetores que norteiam a Administração Pública, entre os quais a presunção da boa-fé, da veracidade das informações prestadas por seus agentes e a fé pública dos atos administrativos, esta Assessoria Jurídica vem se pronunciar amparada nestas informações e estimativas prestadas nos autos sob análise.

Superada a prefacial, passar-se-á a análise do pleito coligido nos autos.

II.I – DA VIABILIDADE JURÍDICA DA PERMISSÃO ONEROSA DE USO DE BEM PÚBLICO.

A pretensão administrativa consiste na seleção de pessoa jurídica para disponibilizar estrutura de camarote e serviços de hospitalidade em área pública (Estacionamento do Jaraguá) durante o evento "Massayó São João 2026". Trata-se, juridicamente, de delegação do uso de bem público a particular.

A utilização de bens públicos por terceiros, para a exploração de atividade econômica, deve ser formalizada por instrumento adequado e precedida de procedimento licitatório que garanta a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. No presente caso, a escolha do instituto da permissão onerosa de uso de bem público revela-se correta e alinhada aos preceitos do Direito Administrativo contemporâneo.

A permissão de uso é um ato administrativo negocial, discricionário e precário, por meio do qual a Administração consente que um particular utilize bem público com exclusividade, atendendo simultaneamente aos interesses públicos e privados.

A realização do evento junino atende de forma manifesta ao interesse público, tendo em vista o notório fomento à cultura local, o estímulo expressivo à economia criativa, a atração de fluxo turístico e a geração de empregos e renda para o Município de Maceió, fatos estes fartamente demonstrados no Estudo de Impacto Econômico constante dos autos.

Considerando que a utilização do espaço visa à exploração econômica direta pelo particular (venda de ingressos para o camarote, comercialização de bebidas e captação de patrocínios), a permissão deve ser necessariamente onerosa e outorgada mediante licitação.



PREFEITURA DE
MACEIÓ
Gabinete do Procurador-Geral

A adoção da modalidade pregão, na forma eletrônica, com o critério de julgamento por maior lance (maior oferta pela outorga), encontra amparo legal na Lei Federal nº 14.133/2021 e atende aos princípios da competitividade e da transparência.

A legislação municipal (Lei nº 4.454/1995 e Lei nº 6.685/2017 - Código Tributário Municipal) estabelece as bases para a cobrança do uso de áreas públicas, o que legitima a estipulação de um valor mínimo a ser pago pela empresa vencedora a título de preço público ou taxa de ocupação.

Neste ponto, inclusive, no que se refere à adequação orçamentária, cumpre registrar que a presente contratação, estruturada como permissão onerosa de uso de bem público, não gera **despesa** para o Município, mas sim **ingresso de receita** (outorga e demais valores eventualmente devidos), razão pela qual **não se exige a indicação de dotação orçamentária específica**, uma vez que a dotação se vincula exclusivamente à realização de gastos.

No caso, o que se impõe é que a receita decorrente da permissão seja devidamente **classificada e contabilizada** na rubrica de receita orçamentária adequada (por exemplo, receitas de concessões/permissões de uso de bens públicos), em conformidade com a LOA e com a legislação financeira e tributária municipal pertinente, cabendo às áreas fazendária e contábil assegurar que tal receita esteja **prevista e corretamente escriturada**, sem prejuízo de se consignar nos autos, como já feito, que a modelagem adotada não demanda reserva de crédito orçamentário para custeio do ajuste.

II.II – DA ANÁLISE DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO ESCOLHIDA – PREGÃO ELETRÔNICO.

A Administração optou pela modalidade **pregão, na forma eletrônica**, utilizando o critério de julgamento por **maior lance**. Esta escolha merece análise cuidadosa sob a ótica da Lei nº 14.133/2021.

O pregão é a modalidade obrigatória para a aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado (art. 6º, XLI).

No caso em exame, o objeto consiste na permissão de uso de espaço público acompanhada de obrigações de fazer (montagem de estrutura, segurança e hospitalidade). Tais serviços possuem natureza comum, uma vez que o mercado de eventos oferece padrões técnicos consagrados e descrições objetivas para essas atividades. Quanto ao critério de julgamento, a utilização do **maior lance** é a regra adequada para contratos que resultem em receita para a Administração, como ocorre nas concessões e permissões onerosas de uso (art. 33, inciso V).



PREFEITURA DE
MACEIÓ
Gabinete do Procurador-Geral

A inversão lógica do pregão tradicional (que busca o menor preço) para o pregão de maior lance (que busca a maior receita) é amplamente aceita pela doutrina e jurisprudência, desde que o objeto suporte especificações objetivas, garantindo que a disputa se dê exclusivamente sobre o valor da outorga.

A utilização da **forma eletrônica** atende ao comando do art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece a obrigatoriedade dos atos em formato digital, assegurando maior transparência e competitividade ao certame.

Assim, a modalidade e o critério de julgamento escolhidos estão em plena conformidade com o regime jurídico atual, sendo instrumentos eficazes para selecionar a proposta que melhor remunere o Município pela ocupação do solo público, sem prejuízo da qualidade dos serviços exigidos no Termo de Referência.

Autorização motivada no processo, formalizada no Despacho nº 136/2026/SAEP, às pp. 213–214, que fundamenta e autoriza a deflagração/prosseguimento da licitação.

Registra-se que a exigência de designação formal da instância responsável pela condução do certame, nos termos da Lei nº 14.133/2021, foi atendida, na medida em que consta nos autos o Decreto Municipal nº 10.225/25, que institui a Comissão Permanente de Contratação – CPC, vinculada à ALICC, com vigência até 31/12/2026, bem como indica nominalmente seus integrantes e respectivas atribuições (pp. 217-218).

Ademais, verifica-se nos autos a indicação da Sra. **Elizame Guedes Evangelista** como **Agente de Contratação**, tanto no referido Decreto, em que figura como agente de contratação, equipe de apoio e membro da CPC (p. 217), quanto no despacho da Diretoria-Presidência da ALICC que expressamente encaminha os autos à “Agente de Contratação Elizame Guedes, para elaboração da minuta do edital” (p. 215), de modo que a estrutura de governança da contratação (CPC e agente de contratação) encontra-se regularmente constituída e apta a atuar neste certame, atendendo ao requisito de prévia designação previsto na legislação federal e na regulamentação municipal.

II.III. DA ANÁLISE DA FASE DE PLANEJAMENTO E DAS DILIGÊNCIAS SANEADORAS.

A fase preparatória do processo licitatório, disciplinada pelo artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, exige a elaboração de documentos fundamentais que demonstrem a viabilidade técnica e econômica da contratação. A análise do feito revela que a SAEP e a FMAC produziram o DFD, o ETP e o Termo de Referência de forma abrangente e contextualizada.



PREFEITURA DE
MACEIÓ
Gabinete do Procurador-Geral

É necessário destacar a adequada atuação da Administração no saneamento das dúvidas apontadas no Despacho nº 134/2026/GPG. A diligência prévia formulada por esta Procuradoria teve o propósito de resguardar o erário e garantir a vinculação ao instrumento convocatório.

A primeira questão envolvia a base de cálculo da taxa de permissão, fixada em 16.661,25 metros quadrados (área total do evento), enquanto a estrutura do camarote ocupa apenas 4.000 metros quadrados.

Em resposta a Diretoria Técnica da SAEP demonstrou que o TR atribui à permissionária obrigações rigorosas e abrangentes que extrapolam os limites físicos do camarote. A empresa será responsável pela segurança de todo o evento (Polo Estacionamento do Jaraguá), pelo controle de acesso rotativo de até 100 mil pessoas por dia, pela contratação de centenas de profissionais de segurança e bombeiros civis, e pela operação de um sistema de videomonitoramento com emprego de drones cobrindo toda a extensão da área pública e seus arredores.

Verifica-se, portanto, que a ocupação jurídica e a responsabilidade operacional da contratada alcançam a integralidade do espaço público designado para o evento. Desse modo, o cálculo do valor mínimo da outorga considerando a totalidade da área (16.661,25 metros quadrados) é juridicamente consistente, obedece ao princípio da razoabilidade e evita a renúncia indevida de receitas por parte do Município.

A segunda questão referia-se à apuração matemática do lance mínimo de R\$ 933.699,23. O memorial de cálculo revisado comprovou que a metodologia seguiu rigorosamente o Anexo VII do CTM, aplicando o fator de atualização correto do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado entre dezembro de 2017 e dezembro de 2025.

O erro verificado na versão anterior dos documentos técnicos era estritamente textual, sem macular o resultado da operação. A comprovação detalhada da fórmula e dos índices assegura a higidez do valor de referência, superando o apontamento feito por este órgão de consultoria.

Com relação à análise de riscos, elemento obrigatório do planejamento nos termos do inciso X do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, observa-se que o Estudo Técnico Preliminar (seção 20) contém um quadro de análise de riscos identificando probabilidades, impactos, ações preventivas e ações de contingência para eventos como atraso na seleção, ausência de capacidade técnica e publicidade inadequada. **O requisito encontra-se formalmente atendido, recomendando-se apenas que a equipe de gestão do contrato mantenha o monitoramento contínuo desses riscos durante a execução do evento.**



PREFEITURA DE
MACEIÓ
Gabinete do Procurador-Geral

Quanto à restrição à participação de cooperativas e consórcios, a regra geral da Lei nº 14.133/2021 é a ampla competitividade. A minuta de edital e o Termo de Referência preveem a não aceitação de consórcios, sob a justificativa de que a medida não ampliaria a competitividade e dificultaria a gestão unificada do contrato e da prestação de contas, dado que o objeto não é de altíssima complexidade divisível, mas sim uma permissão unificada de gestão de espaço. **A justificativa apresentada pela área técnica atende ao ônus argumentativo exigido pelo artigo 15 da Lei nº 14.133/2021, tornando a restrição juridicamente válida.**

II.IV. DA ANÁLISE DAS MINUTAS DO EDITAL E DO TERMO DE CONTRATO.

As minutas do instrumento convocatório e do contrato administrativo foram elaboradas pela ALICC e submetidas ao escrutínio desta Procuradoria. Os documentos adotam estrutura condizente com a modalidade pregão eletrônico para a concessão/permissão de uso de espaço público.

No entanto, para que os instrumentos garantam total segurança jurídica ao Município de Maceió e observem a literalidade da Lei nº 14.133/2021, é imprescindível que o órgão responsável promova os ajustes indicados adiante.

No edital, é recomendável que sejam promovidos alguns aperfeiçoamentos, em especial: (i) *reavaliar a modelagem que conjuga a modalidade pregão com critério de julgamento de “maior lance ofertado” em contexto de permissão onerosa de uso de bem público, de modo a compatibilizar modalidade, núcleo do ajuste (serviço x permissão de uso) e critério de julgamento à luz da lei;* (ii) *revisar dispositivos ainda redigidos sob a lógica de “menor preço/maior desconto” (ordenação crescente de lances, referência a preço máximo, desconto etc.), ajustando-os à sistemática de maior oferta/outorga;* (iii) *explicitar, no próprio edital, a natureza jurídica da avença como permissão onerosa de uso de área pública com exploração econômica, destacando a inexistência de dispêndio financeiro direto para o Município e a vinculação com o Termo de Referência e o Estudo Técnico Preliminar;* (iv) *harmonizar o quadro-resumo e o corpo do edital quanto ao tratamento favorecido a ME/EPP, evitando informações divergentes;* (v) *reforçar, à luz do ETP e do TR, a justificativa e a proporcionalidade das exigências de qualificação técnica, especialmente quanto ao porte mínimo dos eventos e à eventual vedação de somatório de atestados;* (vi) *incluir referência expressa à divulgação do certame no PNCP;* e (vii) *adequar a redação das sanções pecuniárias e dos mecanismos de cobrança à realidade de contrato sem fluxo de pagamento em favor da contratada, privilegiando o uso de garantias, compensações com a outorga devida e cobrança administrativa/judicial, em lugar de menções genéricas a “pagamentos futuros” pela Administração.*

Para melhor identificação.

Página 8 de 12

LM



PREFEITURA DE
MACEIÓ
Gabinete do Procurador-Geral

Ponto do edital / Tema	Situação atual (síntese)	Sugestão de correção	Observação / Justificativa
1. Modalidade x critério "maior lance ofertado"	Edital define pregão eletrônico regido pela Lei nº 14.133/2021, para seleção de empresa que prestará serviços (estrutura de camarote e hospitalidade), com critério de julgamento "maior lance ofertado" , em contexto de permissão onerosa de uso de área pública .	Recomenda-se reavaliar a combinação de: (a) modalidade pregão; (b) núcleo jurídico do ajuste (permissão onerosa de uso de bem público com exploração econômica); e (c) critério de julgamento "maior lance ofertado", de modo a compatibilizá-los com a Lei nº 14.133/2021 e com a legislação municipal que disciplina a outorga da permissão. Caso mantida a opção pelo pregão, sugerem-se ajustes mínimos de coerência interna indicados nos itens seguintes.	A Lei nº 14.133 vincula o pregão a bens e serviços comuns , com critério de menor preço ou maior desconto . A adoção de maior lance/outorga em pregão, para permissão de uso de área pública , é ponto sensível perante o controle. A tabela registra essa fragilidade e recomenda reavaliação da modelagem.
2. Dispositivos com lógica de "menor preço/maior desconto"	Há itens que mencionam ordenação crescente de lances, divulgação do menor lance, "preço máximo" e "desconto" , claramente herdados de modelo de pregão por menor preço/maior desconto.	Onde se lê: "os lances serão ordenados em ordem crescente de valores , sendo divulgado o menor lance registrado" "Passa a constar: "os lances serão ordenados em ordem decrescente de valores, sendo divulgado o maior lance registrado". Onde se lê: "proposta acima do preço máximo ou inferior ao desconto definido para a contratação..." "Passa a constar, sugerido: "proposta inferior ao valor de referência da outorga devida ao Município ou em desconformidade com os parâmetros mínimos estabelecidos no edital..."	Ajusta-se a coerência interna do edital, adequando o texto à sistemática de maior oferta/outorga , evitando menções incoerentes a "menor preço", "desconto" e "preço máximo" que podem gerar dúvidas interpretativas e questionamentos de nulidade.
3. Natureza jurídica – permissão onerosa de uso de bem público	O edital se apresenta como pregão para prestação de serviços, mas o ETP/TR e a memória de cálculo demonstram que se trata de permissão onerosa de uso de área pública , com pagamento de outorga (taxa de permissão) ao Município e exploração econômica do espaço pela vencedora.	Acrescentar parágrafo ao final do item que descreve o objeto, com redação semelhante a: "Trata-se de outorga de permissão onerosa de uso de área pública, consistente no espaço delimitado do Estacionamento do Jaraguá, para exploração econômica do camarote do evento Massayó São João 2026, mediante pagamento de outorga ao Município, sem dispêndio financeiro direto por parte da Administração, nos termos da legislação municipal aplicável, do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar."	Tornar explícita a natureza jurídica da avença no próprio edital reforça transparência, vinculação ao planejamento (TR/ETP) e facilita a defesa da modelagem perante órgãos de controle.
4. Quadro-resumo x tratamento favorecido a ME/EPP	No quadro-resumo, o campo "Preferência ME/EPP/Equiparadas" aparece marcado como "NÃO" , enquanto o corpo do edital prevê tratamento favorecido nos termos da LC nº 123/2006 (empate ficto, desempate escalonado etc.).	Onde se lê: "Preferência ME/EPP/Equiparadas: () NÃO" "Passa a constar, por exemplo: "Preferência e tratamento favorecido a ME/EPP/Equiparadas: (X) SIM, nos termos da LC nº 123/2006 e da Lei nº 14.133/2021."	Harmoniza o quadro-resumo com o corpo do edital, evitando contradição e reforçando a observância do tratamento diferenciado a ME/EPP previsto na legislação.
5. Exigências de qualificação técnica (capacidade técnica operacional)	Edital exige atestados que comprovem a realização de eventos com público mínimo (ex.: 3.000 pessoas), podendo existir restrição ao somatório de atestados . A justificativa técnica está mais desenvolvida no ETP/TR do que no próprio edital.	a) Acrescentar, no item de qualificação técnica, parágrafo de justificativa , por exemplo: "As exigências de qualificação técnica ora estabelecidas fundamentam-se na complexidade, porte e riscos envolvidos na produção e operação do camarote do evento Massayó São João 2026, conforme demonstrado no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, de modo a assegurar a capacidade operacional da contratada e a segurança do público." b) Se houver vedação a somatório, sugerir ajuste: onde se lê: "não será admitido o somatório de atestados para comprovação do quantitativo mínimo exigido" "Passa a constar, sugerido: "será admitido o somatório de atestados de capacidade técnica, desde que relativos a serviços de natureza semelhante, executados em eventos de porte compatível, que, em conjunto, atinjam o quantitativo mínimo exigido."	A Lei nº 14.133 exige que os requisitos de habilitação sejam proporcionais e compatíveis com o objeto. Trazer a justificativa para dentro do edital e flexibilizar o somatório de atestados (quando possível) reduz risco de restrição indevida à competitividade.
6. Publicidade e PNCP	Edital menciona disponibilização no Compras.gov.br e no portal do Município, mas não faz referência expressa ao Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP .	No item de publicação/divulgação, acrescentar parágrafo com redação semelhante a: "O presente edital e os demais atos desta licitação serão disponibilizados também no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP , na forma da Lei nº 14.133/2021 e da regulamentação vigente."	A Lei nº 14.133 define o PNCP como repositório oficial das contratações. A referência expressa reforça a regularidade da publicidade e facilita o controle social e externo.
7. Sanções e forma de cobrança de multas	As cláusulas de sanções utilizam modelo padrão de contratos em que a Administração é devedora de preço, prevendo desconto de multas em "pagamentos futuros" ao contratado. No caso concreto, não há pagamento de preço pela Administração, mas pagamento de outorga pela vencedora.	Onde se lê: "As multas aplicadas poderão ser descontadas dos pagamentos futuros devidos pela Administração à contratada , sem prejuízo de sua cobrança administrativa ou judicial. "Passa a constar, por exemplo: "As multas aplicadas poderão ser compensadas com os valores de outorga devidos pela permissionária, bem como, se for o caso, descontadas da garantia contratual, sem prejuízo de sua cobrança administrativa ou judicial, observado que não há pagamento de preço pela Administração no âmbito deste ajuste."	Ajusta a cláusula à realidade econômica do contrato , evitando cláusulas inexecutáveis ("pagamentos futuros" que não existem) e reforçando a possibilidade de compensação com outorga e uso da garantia como instrumentos de cobrança.
8. Coerência geral entre pregão de serviços e permissão de uso	O texto oscila entre a lógica de pregão de prestação de serviços e a lógica de permissão onerosa de uso de área pública com exploração econômica , o que pode gerar dúvidas sobre o exato enquadramento jurídico do ajuste.	:Inserir, em item inicial (disposições preliminares), parágrafo do tipo: "A presente licitação adota o rito do pregão eletrônico, nos termos da Lei nº 14.133/2021, aplicado à seleção da pessoa jurídica que, além de disponibilizar estrutura de camarote e serviços de hospitalidade, receberá a outorga de permissão onerosa de uso de área pública para exploração econômica do espaço, conforme detalhado no Termo de Referência. A modelagem adotada observa a legislação municipal específica e o planejamento prévio consubstanciado no Estudo Técnico Preliminar."	A declaração explícita, em um único ponto do edital, ajuda a organizar a narrativa jurídica da contratação, facilitar a compreensão pelos licitantes e subsidiar a defesa da modelagem perante os órgãos de controle, ainda que permaneça o ponto sensível quanto à combinação "pregão + maior lance".

Adicionalmente, considerando que o edital em exame adota, para a seleção da proposta, o **critério de julgamento "maior lance" (maior oferta/outorga)**, impende observar o prazo mínimo de publicidade estabelecido no **art. 55, III, da Lei nº 14.133/2021**, segundo o qual, nas licitações em que se utilize esse critério, o intervalo entre a divulgação do edital e a data-limite para apresentação das propostas/lances **não poderá ser inferior a 15 (quinze) dias úteis**.

Nesse contexto, recomenda-se que, por ocasião da publicação do aviso e da definição da data da sessão no sistema eletrônico, a Administração certifique e registre nos autos o cumprimento desse prazo mínimo legal, ajustando, se necessário, a indicação de datas no edital, de modo a afastar qualquer dúvida quanto à regularidade da convocação e à observância do princípio da publicidade. **(condicionante)**.



PREFEITURA DE
MACEIÓ
Gabinete do Procurador-Geral

De modo geral, a minuta foi claramente construída a partir do rol de **cláusulas necessárias do art. 92 da Lei 14.133/2021** – tanto que vários dispositivos trazem, entre parênteses, o inciso ou artigo correspondente.

Não obstante a boa aderência estrutural da minuta às cláusulas essenciais previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, recomenda-se que, antes de sua formalização, sejam promovidos alguns ajustes pontuais, notadamente: *(i) explicitar, no título e na cláusula de objeto, a natureza jurídica da avença como permissão onerosa de uso de área pública, com exploração econômica do camarote e prestação de serviços de estrutura e hospitalidade, em consonância com o planejamento prévio; (ii) alinhar as cláusulas de preço e pagamento à lógica de outorga devida pela permissionária ao Município, corrigindo inversões de papéis e afastando qualquer sugestão de pagamento de preço pela Administração; (iii) reavaliar a pertinência da cláusula de reajuste, à vista de se tratar de contrato vinculado a evento pontual, bem como preencher todos os campos de prazo e data ainda em aberto; (iv) adequar a disciplina das multas e demais sanções à realidade de contrato sem fluxo de pagamento em favor da contratada, privilegiando a compensação com a outorga devida, o uso de garantias e a cobrança administrativa/judicial; e (v) considerar a inserção de cláusula ou anexo de matriz de riscos, positivando a repartição de riscos já delineada nos estudos preparatórios, de modo a conferir maior segurança jurídica à gestão e à eventual extinção do ajuste.*

Para melhor identificação.

CLÁUSULA / TEMA	SITUAÇÃO ATUAL (SÍNTESE)	SUGESTÃO DE CORREÇÃO	OBSERVAÇÃO / JUSTIFICATIVA
1. Objeto / Natureza jurídica	Minuta intitulada e redigida como "contrato de prestação de serviços para estrutura de camarote e hospitalidade" , sem explicitar que a lógica econômica é de permissão onerosa de uso de área pública com exploração econômica pela contratada.	"Termo de Permissão Onerosa de Uso de Área Pública com Prestação de Serviços de Estrutura de Camarote e Hospitalidade". Na cláusula primeira, acrescentar parágrafo do tipo: "Trata-se de permissão onerosa de uso de área pública , consistente na utilização de área delimitada no Estacionamento do Jaraguá, para exploração econômica do camarote do evento Massayó São João 2026, com a obrigação da permissionária de disponibilizar a estrutura geral de camarote e os serviços de hospitalidade previstos no Termo de Referência, mediante pagamento de outorga ao Município, sem dispêndio financeiro direto por parte da Administração."	Alinha a forma contratual à natureza do ajuste (permissão onerosa de uso + serviços), reforçando coerência com o planejamento (ETP/TR) e com a modelagem econômica adotada, além de facilitar a defesa do contrato perante o controle.
2. Preço – quem paga quem (outorga x preço de serviço)	Cláusula de "Preço" trata o valor como se fosse típico contrato de serviços, com Administração pagando à contratada ("valor total da contratação", "encargos sociais, taxa de administração, frete, seguro" etc.).	Substituir por: "O valor da outorga da permissão onerosa de uso de área pública, a ser pago pela PERMISSIONÁRIA ao MUNICÍPIO, será de R\$ _____, correspondente ao lance ofertado e adjudicado, observado o valor mínimo estipulado no edital. Esse valor engloba todos os encargos, tributos, custos operacionais e demais despesas necessárias à execução do objeto, não cabendo ao Município qualquer pagamento a título de preço de serviços."	Deixa claro que o fluxo econômico é inverso (Município é credor de outorga), evitando interpretação equivocada de que se trata de contrato remunerado pela Administração.
3. Forma de pagamento	Cláusula de pagamento remete genericamente ao Termo de Referência, sem detalhar, no contrato, forma, prazo e condição para pagamento da outorga.	"A PERMISSIONÁRIA efetuará o pagamento da outorga ao MUNICÍPIO da seguinte forma: (a) em parcela única, até o dia //, como condição para início da montagem da estrutura; ou (b) em _____ parcelas, vencíveis em //, // e //, na forma detalhada no Termo de Referência. O inadimplemento de qualquer parcela ensejará a aplicação das sanções previstas neste contrato, sem prejuízo da rescisão e da cobrança administrativa e judicial dos valores devidos."	As condições principais de pagamento (valor, prazo, forma) devem constar expressamente na minuta , usando o TR como complemento, não como único repositório de informação essencial.
4. Inversão de papéis em obrigações (quem paga)	Em obrigações da Administração consta texto no sentido de "efetuar o pagamento à Contratante", invertendo a lógica (quem deve pagar é a permissionária).	Na cláusula de obrigações da Administração , excluir a obrigação de "efetuar o pagamento à contratante". Inserir, na cláusula de obrigações da contratada/permissionária , item como: "Efetuar, nas formas e prazos estabelecidos neste contrato e em seus anexos, o pagamento da outorga da permissão onerosa de uso ao MUNICÍPIO, bem como de quaisquer outros valores que se tornem devidos em razão da execução do objeto e da aplicação de sanções."	Corrige erro material e evita inversão de papéis, que pode gerar dúvidas na execução e dificuldades na cobrança dos valores devidos.
5. Reajuste	Cláusula de reajuste típica de contrato continuado (preços fixos por 12 meses; depois reajuste anual por IPCA), com data-base em branco. O objeto é evento pontual (São João 2026).	Opção 1 (mais simples): "Considerando tratar-se de contratação vinculada a evento específico e de execução em prazo inferior a 12 (doze) meses, não haverá reajuste do valor da outorga nem dos demais valores contratuais ." Opção 2 (se houver parcelas futuras além de 12 meses): Manter reajuste, mas preencher data-base e limitar sua incidência a parcelas vencidas após 12 meses, com redação clara.	Contrato para evento específico normalmente não demanda reajuste . Cláusula de reajuste genérica pode ser entendida como resquício de modelo padrão e gerar dúvidas.
6. Vigência x objeto de evento	Vigência em 12 meses, prorrogáveis por igual período, sem explicar que o evento ocorre em período bem menor, e que a prorrogação é residual para montagem, desmontagem e obrigações pós-evento.	(parágrafo na cláusula de vigência): "A vigência contratual de 12 (doze) meses destina-se a abranger todas as etapas de planejamento, montagem, realização, desmontagem da estrutura e obrigações pós-evento, permanecendo certo que o uso da área pública pela PERMISSIONÁRIA, para fins de exploração econômica do camarote, estará restrito ao período expressamente fixado no Termo de Referência e no edital, sendo vedada a utilização para outros eventos ou finalidades."	Evita interpretação de que a vigência ampla autoriza uso recorrente da área sem nova licitação, deixando claro o caráter pontual da exploração.
7. Sanções – forma de cobrança de multas	Multas são tratadas com lógica padrão de desconto em "pagamentos futuros devidos pela Administração à contratada", o que	(cláusula de multas): Onde se lê "pagamentos futuros devidos pela Administração": Passar a constar : "As multas aplicadas poderão ser compensadas com os valores de outorga devidos pela PERMISSIONÁRIA, bem como descontadas da eventual garantia contratual, sem prejuízo de sua cobrança administrativa e judicial."	Adequa o mecanismo de cobrança à realidade financeira do contrato, permitindo compensação com a outorga e



PREFEITURA DE
MACEIÓ
Gabinete do Procurador-Geral

CLÁUSULA / TEMA	SITUAÇÃO ATUAL (SÍNTESE)	SUGESTÃO DE CORREÇÃO	OBSERVAÇÃO / JUSTIFICATIVA
	não condiz com modelo em que não há pagamento de preço pela Administração.	Ou Redação sugerida: "CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – Pela inexecução total ou parcial das obrigações, a Administração aplicará as sanções previstas no art. 156 da Lei nº 14.133/2021, conforme as seguintes multas: 12.1. Multa moratória de 0,5% (zero vírgula cinco por cento) por dia de atraso no cumprimento dos prazos de montagem ou entrega da prestação de contas, calculada sobre o valor da outorga. 12.2. Multa compensatória de 20% (vinte por cento) sobre o valor total do contrato em caso de falha grave na prestação do serviço de segurança ou monitoramento geral do evento. 12.3. Multa compensatória de 30% (trinta por cento) sobre o valor total do contrato em caso de inexecução total ou rescisão por culpa exclusiva da Permissionária."	uso da garantia, em vez de falar em "pagamentos futuros" inexistentes.
8. Garantia de execução	Cláusula registra que não será exigida garantia de execução.	(avaliação de conveniência): Caso se opte por exigir garantia, incluir dispositivo: "Para assegurar a plena execução das obrigações assumidas, a PERMISSIONÁRIA prestará garantia no valor correspondente a até 5% (cinco por cento) do valor global estimado da outorga, nas modalidades admitidas em lei, a ser apresentada antes da assinatura do contrato." Caso mantida a não exigência, apenas confirmar a decisão em parecer.	Dada a relevância econômica e operacional (grande público, estrutura complexa, valor de outorga), é recomendável ao menos refletir sobre a exigência de garantia. Se a decisão for por não exigir, isso deve ser consciente e motivado.
9. Matriz de riscos / Extinção e indenização	Cláusula de extinção remete aos arts. 137 a 139 (extinção, indenização, repartição de riscos), mas não há matriz de riscos explícita no corpo do contrato.	(nova cláusula ou anexo): Inserir cláusula do tipo: "As partes reconhecem a matriz de riscos definida no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, na qual se estabelece, em síntese: (a) riscos operacionais e de demanda, suportados pela PERMISSIONÁRIA; (b) riscos regulatórios e de atos do Poder Público, suportados pelo MUNICÍPIO; (c) riscos de caso fortuito e força maior, repartidos na forma dos arts. 137 a 139 da Lei nº 14.133/2021. Essa matriz servirá de referência para a análise de eventual recomposição do equilíbrio econômico-financeiro e das indenizações devidas em caso de extinção contratual."	Dá concretude à remissão legal sobre repartição de riscos , o que é especialmente importante em contratos com exploração econômica de bem público e possibilidade de indenização em caso de extinção por interesse público ou fatos imprevisíveis.

III – CONCLUSÃO.

Ante todo o exposto, esta Procuradoria-Geral do Município, por seu signatário representante, levando em consideração a análise dos autos restritos ao seu conteúdo, **OPINA**, então, pela **POSSIBILIDADE CONDICIONADA e LEGALIDADE** de continuidade dos procedimentos necessários à do prosseguimento do processo licitatório, na modalidade pregão eletrônico, que tem por objeto a permissão onerosa de uso de espaço público para a realização do evento "**Massayó São João 2026**", nos termos que expostos neste opinativo, em especial às condicionantes/recomendações, ressalvado o juízo de oportunidade e conveniência da Administração.

- RECOMENDA-SE OS AJUSTES NA MINUTA DE EDITAL E CONTRATO, **TÓPICO II. IV.**

- ATENTAR-SE A OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DO **PRAZO MÍNIMO DE 15 (QUINZE) DIAS ÚTEIS** ENTRE A PUBLICAÇÃO DO EDITAL E A DATA-LIMITE PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS/LANCES, NOS TERMOS DA LEI Nº 14.133/2021, CONSIDERANDO O CRITÉRIO DE JULGAMENTO ADOTADO NA MINUTA DE EDITAL "**MAIOR LANCE (MAIOR OFERTA/OUTORGA)**".

- RECOMENDA-SE QUE A RECEITA PROVENIENTE DA PERMISSÃO SEJA DEVIDAMENTE CLASSIFICADA E CONTABILIZADA NA RUBRICA DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA ADEQUADA.

Uma vez cumpridas as condicionantes/recomendações não há necessidade de o processo retornar à PGM.

Ressalta-se, por fim, a necessidade de **estrita observância do princípio da publicidade**, impondo-se que todos os atos relevantes do certame e da futura contratação sejam devidamente divulgados nos meios oficiais, em especial com: *(i) disponibilização do edital, de seus anexos e das*



PREFEITURA DE
MACEIÓ
Gabinete do Procurador-Geral

decisões supervenientes no Portal Nacional de Contratações Públicas; (ii) publicação do extrato do contrato, de seus aditivos e eventuais termos de apostilamento na imprensa oficial e nos canais de transparência do Município; e (iii) atualização tempestiva das informações no Portal da Transparência e nos sistemas de registro e acompanhamento de contratações, de modo a assegurar o controle social e o atendimento às exigências da Lei nº 14.133/2021 e da legislação local correlata.

É o parecer, salvo melhor juízo

Evoluam os autos à **ALICC**, para conhecimento e providências pertinentes ao feito.

Maceió/AL, em 01 de março de 2026.

JOÃO LÔBO

Procurador-Geral do Município
Matrícula nº 0973484-8 | OAB/AL 5.032

LEILIANE MARINHO

Assessora Executiva III
Matrícula nº 0974043-0 | OAB/AL 10.067