



# **PARECER JURÍDICO**



**PARECER JURÍDICO**

**CONSULENTE:** Secretaria de Cultura e Esportes do Município de Toritama/PE.

**CONSULTA:** Questiona sobre a possibilidade jurídica de abertura de Procedimento Licitatório, na modalidade leilão, para concessão de uso onerosa para exploração comercial de 03(três) quibosques, nas dependências Parque Municipal Maria dos Anjos, localizado na Rua Antônio Soares, 282 – Centro, Toritama/PE.



**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI FEDERAL Nº14.133/21. LEI MUNICIPAL Nº 2.012/2024 CONCESSÃO ONEROSA DE BENS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PROCESSO LICITATÓRIO Nº061/2025, LEILÃO Nº001/2024/PMT.**

Inicialmente, cumpre esclarecer que o parecer a seguir exposto é dotado de caráter eminentemente opinativo, tendo por finalidade apresentar os aspectos técnico-jurídicos acerca das providências legais essenciais da consulta.

Essencialmente deve ser o processo instruído com os elementos que a Lei de Licitações elenca de forma bastante nítida, valendo salientar que devem ser visualizados como um todo e não como artigos esparsos.

Insta oportunizar que a oportunidade e a conveniência não integram nossa margem de apreciação, posto tratar-se esta Assessoria Jurídica com atribuições técnico-jurídicas, com intuito de assessorar e esclarecer com maior precisão técnica os demais órgãos da Administração sobre questões de sua alçada.

**RELATADOS OS FATOS. PASSO A OPINAR.**

Primeiramente, destaco competir a este Consultor Jurídico, nos termos do artigo 53 da Lei Federal 14.133/21, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira. **ADEMAIS, DESTACO QUE A PRESENTE MANIFESTAÇÃO APRESENTA NATUREZA MERAMENTE OPINATIVA E, POR TAL MOTIVO, AS ORIENTAÇÕES APRESENTADAS NÃO SE TORNAM VINCULANTES PARA O GESTOR PÚBLICO,** o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica.

Analisando a contratação em questão, cumpre inicialmente destacar que, a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, impõe como regra o procedimento licitatório, deixando como exceções exclusivamente os casos previstos na legislação específica, senão vejamos:

Art. 37. *Omissis.*

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

No caso em tela, cumpre registrar que o Patrimônio Público, em uma concepção restrita, é o conjunto de bens e direitos de valor econômico, que pertence ao povo, para o qual o Estado e a Administração existem.

Os bens móveis compreendem os mobiliários em geral, os utensílios, veículos, aeronaves, embarcações, máquinas e equipamentos, computadores e eletroeletrônicos, materiais, sucatas e resíduos, e etc., enquanto os **imóveis correspondem aos terrenos e edificações**.

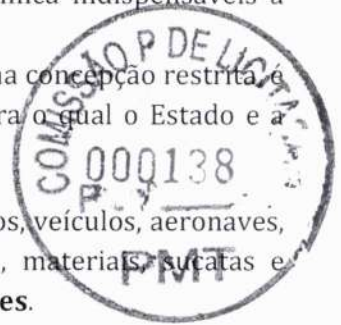
A outorga de uso de bem público especial para particulares pode ser realizada por meio de autorização, permissão e concessão.

Nesse sentido, entende-se que a autorização de uso é a forma mais precária de outorga do uso do bem público, tendo como característica sua unilateralidade (não há outorga por ato formal das duas partes, mas somente da Administração) e pela discricionariedade (não há requisitos legais vinculativos).

A permissão de uso, por sua vez, também é um instituto unilateral, precário (pode ser revogado a qualquer tempo) e, a priori, não gerador de direitos ao beneficiário - exceto se, em condição à outorga, este tenha pago algum preço pelo uso por determinado período de tempo. Neste caso, não lhe será assegurada a continuidade do uso (já que não há contrato que disponha desta forma) e sim a devolução dos valores despendidos, bem como a apuração de eventuais danos; mas isso no âmbito da responsabilidade extracontratual do Estado e não na execução de um direito contratualmente previsto. Havendo contrato, o caso é de concessão e não de permissão de uso.

Já a concessão de uso, não somente pela Lei de Licitações (art. 2º), mas pela doutrina majoritária, somente é outorgada através de contrato administrativo, precedida de licitação (admitidas exceções legais), com o reconhecimento de direitos ao beneficiário e, por ser contratual, com a participação e manifestação de vontade de ambas as partes (ato bilateral). Além disso, trata-se de um instituto não precário (com duração estabelecida em contrato), vinculado ao seu instrumento convocatório (edital) e, por isso, não discricionário quanto às regras de outorga. Exemplos corriqueiros de concessão de uso são as outorgas de espaço para instalação de lojas, restaurantes e lanchonetes em áreas públicas (de uso comum ou especial).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> PARECER Nº 5/2023/PF-CEFETMG/PGF/AGU(item 79).





TM

THOMAZ MOURA  
ADVOGACIA

Portanto, no caso em análise, a outorga de uso a ser estabelecida com o particular deverá ser a concessão administrativa de uso oneroso, como, inclusive, já dispôs o Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1443/2006 - Plenário:

"2.11 Pelo exposto, podemos concluir que a modalidade de outorga **aplicável a restaurantes e lanchonetes é 'concessão administrativa de uso de bem público', ato bilateral, de natureza contratual**, pelo qual a Administração Pública 'atribui a utilização exclusiva de um **bem de seu domínio ao particular, para que o explore segundo sua destinação específica**', devendo ser precedida de licitação, conforme entendimento deste Tribunal, proferido na Decisão nº 585/97-TCU.Plenário." (grifamos).

Assim, com as considerações acima relatadas, observa-se que o município adotou corretamente o tipo de outorga a ser licitada, não havendo recomendações nesse quesito.

Em seguida, verifica-se que o Município através da Lei Municipal nº2012/2024, dispõe sobre concessão de uso onerosa das áreas públicas destinadas a construção de lanchonetes e restaurantes nas dependências do Parque Municipal Maria dos Anjos do município de Toritama-PE, estabeleceu como modalidade licitatória a ser adotada para concessão onerosa, a modalidade Leilão.

Art. 1º Nos termos do artigo 138, §1º da Lei Orgânica do Município de Toritama, fica o Poder Executivo autorizado a outorgar a concessão de uso de espaço público destinado a exploração de serviços de lanchonete e restaurante, nas dependências do Parque Municipal Maria dos Anjos.

Parágrafo único. A concessão de que trata o caput deste artigo será a título oneroso e realizada mediante **processo licitatório, na modalidade de leilão**, cujo critério de julgamento será o de maior lance, consoante art. 76 da Lei nº 14.133/2021.

Assim, o referido artigo foi devidamente atendido no Instrumento Convocatório em análise, inclusive em relação ao critério de julgamento pelo maior lance.

Deste modo, a modalidade leilão poderá ser utilizada para a alienação do objeto ora mencionado.

O art. 6, inciso XL, da Lei Federal nº.14.133/21, assim preleciona:

XL - leilão: modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance;

Por sua vez, o art. 76 da Lei nº. 14.133/21, assim preleciona:

**Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:**

**I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:**

**[...]**

A avaliação prévia é, portanto, fundamental para atender o princípio da preservação patrimonial dos bens públicos e deve ser realizada de modo a atender os critérios técnicos estabelecidos pelas normas vigentes.

Será precedida ainda a alienação de autorização legislativa, onde no caso em apreço foi realizado através da Lei Municipal nº 2012/2024, que estabeleceu para a ocasião a modalidade leilão para realização do certame e obtenção do maior lance.

Destarte, tendo em vista, a previsão legal da Lei Federal nº 14.133/21, art. 17, §2º e §5º, para que os certames licitatórios sejam preferencialmente realizados sob a modalidade eletrônica, ou alternativamente, sejam gravados áudio e vídeo, o Município regulamentou o leilão eletrônico, através do Decreto Municipal de nº 288/2024.

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre as regras e diretrizes para a licitação, na modalidade leilão, na forma eletrônica, para a alienação de bens imóveis ou de móveis inservíveis ou legalmente apreendidos, de que trata a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Poder Executivo Municipal.

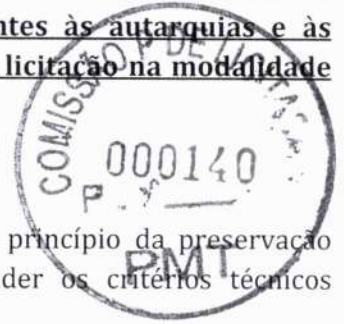
§1º A utilização da modalidade leilão, na forma eletrônica, pelos órgãos e entidades de que trata o caput deste artigo é obrigatória, salvo se, excepcionalmente, for comprovada a inviabilidade técnica ou desvantagem para o órgão ou entidade, hipótese em que será adotada a forma presencial.

§2º Na hipótese excepcional de leilão sob a forma presencial a que se refere o §1º, a sessão pública de apresentação de propostas e lances deverá observar o disposto nos §§2º e 5º do art. 17 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como o procedimento previsto neste Decreto e demais normas correlatas, no que couber.

Por fim, importante ressaltar que o leilão para a concessão onerosa deverá observar as seguintes etapas sucessivas:

Art. 4º A realização do leilão observará as seguintes etapas sucessivas:

- I - de publicação do edital;
- II - de abertura da sessão pública e envio de lances;
- III - de julgamento;
- IV - recursal;



V - de pagamento pelo licitante vencedor; e

VI - de homologação.

Parágrafo único. O leilão não exigirá registro cadastral prévio.

*Isto posto*, pugna esta Assessoria Jurídica, que é possível a realizar a concessão dos bens, através da modalidade licitatória do convite, tendo como critério de julgamento o maior lance, desde que cumpram com todos os requisitos estabelecidos nas normas supracitadas, para evitar danos ao Município de Toritama.

É o parecer. Salvo Melhor Juízo.

Toritama, quinta-feira, 14 de agosto de 2025.

**THOMAZ DIEGO DE MESQUITA MOURA**  
ADVOGADO | OAB/PE Nº 37.827

  
**PAULO GONÇALVES DE ANDRADE**  
ADVOGADO | OAB/PE Nº 46.362

