



PARECER-PG Nº 257/2026-NPLC

Brasília, 05 de maio de 2026.

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO ELETRÔNICO. PERMISSÃO ONEROSA DE USO DE ESPAÇO FÍSICO DESTINADA AO FUNCIONAMENTO DA LANCHONETE DA CLDF. OBSERVÂNCIA DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. LEGALIDADE.

I - RELATÓRIO

Senhor Procurador-Geral,

Trata-se de controle prévio de legalidade da permissão onerosa de uso de espaço físico com área total de 21,9mts², (sendo 3,95mts² de depósito) destinado ao funcionamento da lanchonete, localizada no Térreo Inferior da CLDF, mediante pregão com critério de julgamento de maior desconto global sobre a totalidade da tabela de preços do cardápio mínimo obrigatório, constante no Anexo I do Termo de Referência 2615457.

Os autos foram instruídos com o Estudo Técnico Preliminar (2560589), com o Termo de Referência (2615457) e com a Instrução NUIINP (2620230).

A estimativa de receita é de R\$588,01 por mês e de R\$ 7.056,12 por ano.

A contratação foi autorizada pelo Ordenador de Despesas (2625844).

É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, é relevante destacar que as manifestações da Procuradoria Legislativa ficam adstritas ao âmbito jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência ou oportunidade dos atos praticados pela Administração Pública, nem mesmo analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou financeira.

Significa dizer que outras questões que ultrapassam o aspecto jurídico - como, por exemplo, a necessidade ou viabilidade técnica - não estão sujeitas à apreciação deste órgão de assessoramento, partindo-se da premissa de que, em relação a isso, a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis à adequação ao interesse público, observados os requisitos legalmente impostos.

Ademais, a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos deste processo, sendo que este parecer circunscreve-se apenas ao controle prévio de legalidade, conforme solicitação do Despacho CPC nº 2644292.

Superadas essas considerações, destaca-se que o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência apontam que o objeto do procedimento é a permissão de uso de espaço físico destinado ao funcionamento da lanchonete, localizada no Térreo Inferior da CLDF.

Sobre o tema, é importante destacar a aplicabilidade da Lei nº 14.133/2021, a qual dispõe:

"Art. 2º Esta Lei aplica-se a:

(...)

IV - concessão e permissão de uso de bens públicos;"

Ademais, a escolha da modalidade se compatibiliza com o art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, o qual dispõe:

"XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto."

Conquanto haja entendimento de que a modalidade mais adequada ao caso seja o leilão ou a concorrência, é amplamente aceito o pregão em casos como este, notadamente quando se trata de alimentação, havendo entendimento de que, nesse caso, trata-se de serviço comum, cujos padrões de desempenho podem ser objetivamente definidos.

Nesse sentido, já entendeu o TCU:

"No caso concreto, a licitação na modalidade pregão, com critério de julgamento na maior oferta, não constitui utilização de critério de julgamento não previsto por lei, mas, sim, a utilização do critério legalmente estabelecido e plenamente adequado ao objeto do certame, com a utilização do instrumento legal mais especialmente pertinente para os objetivos da Administração.

Incabível, na hipótese, a aplicação da lei de concessões, em confronto com o pregão, como pretende a representante, uma vez que o objeto licitado não é delegação de serviço público e a hipótese está expressamente prevista no Regulamento de Licitações da Infraero.

É desnecessário repetir aqui, novamente, as inúmeras vantagens comparativas da modalidade pregão para a Administração Pública em termos de proporcionar maior eficiência, transparência e competitividade.

Assim, sob a ótica da consecução do interesse público, os procedimentos licitatórios adotados pela Infraero para a concessão de uso de áreas aeroportuárias se mostram especialmente louváveis, porque concretizam os princípios da eficiência, isonomia, impessoalidade, moralidade, dentre outros.

Nesse sentido, há 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 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.

Para a concretização dos imperativos constitucionais da isonomia e da melhor proposta para a Administração, a Infraero deve evoluir dos pregões presenciais, para a modalidade totalmente eletrônica, que dispensa a participação física e o contato entre os interessados.

Julgo, portanto, improcedente a representação, também em relação a esse ponto.

Em síntese, a atividade da Infraero, ao estabelecer o pregão, para a licitação de concessões de uso de áreas comerciais nos aeroportos brasileiros, encontra pleno respaldo na legislação e atende plenamente o interesse público. Nada há, pois, que objetar à sua atuação na esfera da concessão dos espaços comerciais." (ACÓRDÃO 2844/2010 - PLENÁRIO)

Em outro julgado o TCU reiterou esse entendimento, decidindo o seguinte:

"95. Em geral, no que se refere às concessões, a modalidade a ser utilizada é a concorrência. Contudo, com base no princípio da eficiência, a jurisprudência tem se firmado no sentido de que quando a concessão de bem público não envolver delegação de serviço público, a melhor modalidade a ser empregada na licitação é o pregão.

96. A possibilidade da utilização do pregão no caso de concessão de uso de bem público foi examinada pelo Exmo. Ministro Walton Alencar em [Parecer AC 011.355/2010-7](#). Neste processo, a empresa Como em Casa Refeições Congeladas - ME questionou a concessão de uso de uma área feita pela Infraero destinada à instalação e exploração comercial de chocolateria por meio de pregão. Segundo a empresa, "não haveria previsão legal para a licitação de concessão de espaço público por meio de pregão, devendo ser aplicada a Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, adotando-se a modalidade de concorrência pública".

97. O Exmo. Ministro Walton Alencar considerou que nas concessões de uso de áreas comerciais não seria obrigatória a utilização da modalidade de concorrência pública. Tal obrigatoriedade, decorrente da Lei 8987/1995, ocorre apenas quando o objeto licitado consiste na delegação de serviço público, o que não ocorre nas concessões de uso de áreas comerciais. Em seu voto, o Exmo. Ministro referenda a utilização do Pregão, tecendo as seguintes considerações:

A utilização do pregão, nas licitações voltadas à outorga de concessões de uso de áreas comerciais em aeroportos, atende perfeitamente aos objetivos da Infraero e ao interesse público, possibilitando decisões em que se preserva a isonomia de todos os interessados e os interesses da Administração na obtenção da melhor proposta. (g.n.)

A alegada falta de disciplina legal específica não compromete a legalidade ou a pertinência da utilização do instrumento, talhado à perfeição para a finalidade de concessão de uso de áreas comerciais. Aliás, todas as normas legais, atinentes ao pregão, permitem sua geral utilização para as finalidades de todos os órgãos da Administração Pública, nos exatos termos de suas disposições." (ACÓRDÃO 2050/2014 - PLENÁRIO)

Em relação ao critério de julgamento, via de regra, em casos como este, o caminho seria adotar o maior lance como forma de assegurar maior arrecadação para o ente público.

Contudo, na hipótese em exame, o item 2.2 do Termo de Referência justificou a necessidade de inversão da lógica competitiva, alegando o seguinte:

"Apesar de a permissão de uso ser onerosa, a taxa de ocupação é fixa e muito inferior ao valor de aluguel imobiliário praticado no mercado. O desinteresse da administração em parametrizar a competição licitatória na maior oferta de taxa de ocupação se justifica pelos próprios objetivos do espaço disponibilizado: pretende-se oferecer um serviço aos servidores – a cobrança de uma maior taxa se reverteria, pelas leis de mercado, em maiores preços para os consumidores."

Com efeito, verifica-se que a taxa de ocupação usada pela CLDF é estática, com base na Portaria do Secretário-Geral nº 220/2025, o que levou a Administração a optar pela extrapatrimonialidade da permissão de uso.

Em outros termos, se o valor da taxa de ocupação não é um critério de arrecadação pela sua natureza estática, busca a Administração, com o certame, uma finalidade social de assegurar o benefício diretamente aos consumidores (servidores e usuários) da lanchonete, possibilitando a oferta de lanches mais baratos, revertendo o benefício para os usuários e não para os cofres públicos.

Considerando que o interesse público foi justificado nesse sentido como forma de garantir a continuidade e a modicidade dos preços, o critério se encontra no âmbito da discricionariedade

administrativa, de modo que, na situação particular, a opção revela-se possível.

Ademais, em se tratando de uso do pregão como modalidade, o critério de maior desconto encontra-se disposto no art. 33, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Acrescente-se, ainda, que, baseando-se na pesquisa de preços públicos, o Mapa de Preços previu o desconto mínimo de 3,75% e a manutenção deste para itens extra-cardápio (item 3.3 do TR), no intuito de evitar propostas meramente simbólicas.

Identifica-se, portanto, que a justificativa técnica expõe o benefício social dos preços reduzidos em compensação com a fixação da taxa de ocupação abaixo do mercado.

Vê-se que os documentos que instruem os autos apontam a justificativa da necessidade da contratação, a definição do objeto, as condições de execução e pagamento, o orçamento estimado, a modalidade de licitação, o critério de julgamento.

O Termo de Referência foi aprovado pelo Ordenador de Despesa (2625844), autorizando a realização da licitação, com base na justificativa apresentada nos documentos que serviram de substrato à instrução do certame.

Ademais, a minuta de edital e os respectivos anexos submetidos à análise desta Procuradoria Legislativa guardam conformidade com as disposições legais aplicáveis, em particular as dirigidas à preservação da competitividade, da isonomia e da publicidade.

Outrossim, as previsões constantes do edital e dos anexos descrevem o objeto licitado, prazos contratuais, condições de execução e obrigações das partes contratantes, além da previsão dos requisitos específicos a serem atendidos relativamente às peculiaridades do objeto da contratação.

Assim, em controle prévio de legalidade, diante das particularidades do caso, não se vislumbra óbice ao prosseguimento do feito.

III - CONCLUSÃO

Em face do exposto, em controle prévio, opina-se, diante das particularidades do caso, pela legalidade do edital e pelo consequente prosseguimento do certame.

É o parecer que submeto à apreciação superior.

BRUNO DE OLIVEIRA VIANA
Procurador Legislativo



Documento assinado eletronicamente por **BRUNO DE OLIVEIRA VIANA** - Matr. 24622, Procurador(a) Legislativo, em 05/05/2026, às 14:31, conforme Art. 30, do Ato da Mesa Diretora nº 51, de 2025, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 62, de 27 de março de 2025.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
Código Verificador: 2649045 Código CRC: 089B847F.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 5º Andar, Sala 5.28– CEP 70094-902– Brasília-DF– Telefone: (61)3348-8584
www.cl.df.gov.br - pg@cl.df.gov.br