



**BARCARENA**  
PREFEITURA

---

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

**PARECER JURÍDICO Nº 225/2023/PGM/PMB**

**ÓRGÃO(S) INTERESSADO(S):** SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA  
**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA EXECUTAR O SERVIÇO DE PESQUISA DE DEMANDA TURÍSTICA NOS EVENTOS CULTURAIS DO MUNICÍPIO COM EMISSÃO DE RELATÓRIO TÉCNICO, VISANDO ATENDER A DEMANDA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA E TURISMO.

**EMENTA:** ANÁLISE. PARECER JURÍDICO. PREGÃO ELETRÔNICO. LEI Nº 8.666/93. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MINUTA DE EDITAL. LEGALIDADE.

A Pregoeira, Sra. Esmerya Polliana,

Vistos e analisados,

**I – RELATÓRIO.**

1. Trata-se o processo administrativo nº 108/2023 encaminhado pela Comissão Permanente de Licitação a esta Assessoria Jurídica, com base no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, para análise jurídica de minuta de edital de licitação e anexos, que tem por objeto a “contratação de empresa especializada para executar o serviço de pesquisa de demanda turística nos eventos culturais do município com emissão de relatório técnico, visando atender a demanda da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo”.

2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos principais:

- a) Despacho nº 010/2023;
- b) Termo de Referência nº 008/2023;
- c) Termo de Justificativa da Contratação;
- d) Relatório de Cotação (Banco de Preços);
- e) Documento de Oficialização de Demanda – DOD;
- f) Autuação do processo pela CPL;
- g) Solicitação para elaboração de edital;
- h) Portaria do Pregoeiro responsável pela elaboração do edital;
- i) Minuta de edital do pregão eletrônico com anexos; e,
- j) Despacho ao setor jurídico.

3. É o necessário para boa compreensão.



**BARCARENA**  
PREFEITURA

---

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

4. Passamos a fundamentação.

### II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

#### II. 1 – Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

5. Inicialmente, cumpre assinalar que os critérios de conveniência e oportunidade, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação desta Assessoria Jurídica.

6. Cabe registrar, ademais, que as informações de natureza técnica lançadas aos autos não se sujeitam ao exame desta Assessoria. Primeiro, porque a análise jurídica das matérias que lhe são submetidas, não alcançam o enfrentamento de questões técnicas constantes dos autos. Segundo, porque as razões invocadas pelos órgãos técnicos competentes revestem-se da presunção de veracidade, sendo, assim, presumivelmente verdadeiras até prova em contrário. Terceiro, porquanto, ainda que a presunção tenha caráter relativo, os órgãos consultivos de assessoramento jurídico não detêm condições técnicas suficientemente adequadas para infirmar os elementos fáticos trazidos aos autos.

7. É nesse sentido o enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

#### II. 2 – Análise da contratação.

8. A realização de licitação pela Administração Pública representa a observância dos princípios constitucionais da isonomia, moralidade, eficiência e da probidade administrativa, na medida em que evita favoritismos e propicia a escolha da proposta mais vantajosa. Dispõe o art. 37, inc. XXI da Constituição Federal:

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.



**BARCARENA**  
PREFEITURA

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

9. A modalidade escolhida foi o Pregão Eletrônico, utilizada para contratações que se enquadrem como bens e serviços comuns. Nesse sentido, o legislador infraconstitucional, ao seu turno, com o escopo de minudenciar a matéria, fez consignar nos diversos atos normativos os parâmetros para a realização do certame.

10. No que se refere especificamente à esta modalidade (pregão eletrônico), dispõem o art. 3º da Lei nº 10.520/02 (Lei do Pregão), e ainda, o art. 8º do Decreto nº 10.024/2019 (Decreto do Pregão Eletrônico) sobre os atos essenciais à sua formalização, bem como, os documentos que devem constar no processo licitatório, nos seguintes termos:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

\*\*\*

Decreto nº 10.024/2019:

Art. 8º O processo relativo ao pregão, na forma eletrônica, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

I - estudo técnico preliminar, quando necessário;

II - termo de referência;

III - planilha estimativa de despesa;

IV - previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas, exceto na hipótese de pregão para registro de preços;

V - autorização de abertura da licitação;

VI - designação do pregoeiro e da equipe de apoio;

VII - edital e respectivos anexos;

VIII - minuta do termo do contrato, ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;

IX - parecer jurídico;

X - documentação exigida e apresentada para a habilitação;

XI - proposta de preços do licitante;



**BARCARENA**  
PREFEITURA

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

11. No presente caso, além do objeto ser de fácil, clara e objetiva identificação (bem de natureza comum), o Termo de Referência à fl. 04 visa a contratação por meio do sistema de registro de preços, nos termos do art. 3º do Decreto nº 7.892/2013. Quanto a isso, **observa-se que a justificativa para adoção do sistema é: “aquisições frequentes e quantitativo que não se pode definir previamente e, necessidade de entregas constantes e parceladas”.**

12. No caso em apreço, verifica-se que a demanda aqui pretendida é a primeira, isto é, nunca foi realizada pela Administração, sendo justificável a motivação de “quantitativo que não se pode definir previamente”, tendo em vista que, não se tem exatidão quanto ao quantitativo, podendo este ser suficiente ou não. Ocorre que, quanto a necessidade de entregas constantes e parceladas, não vislumbra-se nesse momento, a possibilidade de utilização dessa motivação, muito embora o serviço seja prestado conforme demanda da Administração, mas há somente 02 (dois) itens – não há uma constância de requisição do serviço, pelo que não seria adequado justificar a adoção do sistema de registro de preços nesse sentido.

13. Entretanto, a aplicação do disposto não infere a necessidade de cumulatividade dos incisos para o uso do registro de preço, estando presentes qualquer dos requisitos previstos nos incisos do art. 3º, será possível a aplicação do sistema, e, verifica-se a presença do inc. IV, que assim dispõe:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

(Grifei)

14. Portanto, compreende-se que houve apenas uma falha de interpretação quando da confecção do TR nesse sentido, não havendo impedindo maior para utilização do Registro de Preços, desta forma, a partir dos normativos citados, passa-se ao exame dos elementos que nos trazem aos autos.

### II.3.1 – Justificativa para contratação.

15. Quanto a justificativa da contratação, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela parecer insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a



**BARCARENA**  
PREFEITURA

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados.

16. Antes de adentrar propriamente às especificidades, temos que a justificativa da licitação foi assim descrita no Termo de Referência:

### 4. JUSTIFICATIVA E OBJETO DA CONTRATAÇÃO

4.1 O presente Termo de Referência tem por objetivo estabelecer os requisitos e especificações, para contratação de empresa especializada em desenvolver as pesquisas de demandas turísticas de alta estação e grandes eventos realizados pela Prefeitura Municipal de Barcarena e organizados pela Secretaria Municipal de Cultura e Turismo. O relatório Técnico, resultado das pesquisas de demanda Turística é uma ferramenta utilizada como indicador para criação de políticas públicas de turismo e também instrumento para manter o município no Mapa de Turismo Brasileiro, fazendo parte do programa de Regionalização do Turismo, conforme a Portaria MTUR nº 041/2021.

4.2 A necessidade de contratação de uma empresa para realização da pesquisa de demanda se justifica pelo fato da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo não ter servidores suficientes para realizar o serviço.

4.3 Com relação ao quantitativo de 1.600 formulários a serem aplicados nos eventos municipais tem como base orientação técnica do Setor de Estatística da Secretaria Estadual de Turismo – SETUR que tal quantitativo é o necessário mínimo para se construir uma amostragem válida para construção de dados estatísticos de eventos com o fluxo de pessoas que recebem mais 30.000 pessoas.

17. Infere-se da justificativa que a Secretaria Municipal de Cultura está buscando avaliar a demanda turística municipal nos períodos de alta temporada, bem como, investir em políticas públicas que possam melhorar e ampliar o turismo no município, mantendo Barcarena no Mapa do turismo Brasileiro, o que é justificável. O turismo e os períodos de alta temporada influenciam diretamente no comércio formal e informal, hoteleiro, dentre outros do município, gerando renda para a população local.

18. Quanto ao quantitativo pretendido, a Secretaria faz denotar que a quantidade de 1.600 formulários, divididos em item 1 e 2, foi baseada na orientação técnica do Setor de Estatística da Secretaria de Turismo, a qual diz que esse é o mínimo para se construir uma amostragem válida. No entanto, **deixou de anexar aos autos referida orientação de modo que pudesse possibilitar a conferência.**

19. Desta forma, por ser este o momento, **sugere-se que seja inserida nos autos a orientação técnica que embasou o quantitativo.** Ademais, não vislumbra-se óbice a contratação do objeto tendo em vista a necessidade de boa prestação dos serviços públicos, incentivo e promoção do turismo local, devendo para tanto, serem observados os apontamentos acima realizados.



**BARCARENA**  
PREFEITURA

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

### II.3.2 Objeto e modalidade licitatória.

20. O objeto, cuja descrição detalhada encontra-se no Termo de Referência e minuta de edital, deve ser preciso, suficiente e claro. Nessa esteira é o entendimento do Tribunal de Contas da União consubstanciado na Súmula nº 177:

A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada em uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.

21. No caso em apreço, observa-se que o certame objetiva a “contratação de empresa especializada para executar o serviço de pesquisa de demanda turística nos eventos culturais do município com emissão de relatório técnico, visando atender a demanda da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo”.

22. A utilização da modalidade pregão eletrônico, reclama como objeto bens ou serviços de uso comum, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.520/02, que em seu parágrafo único, explicita o que se entende por bem ou serviço comum:

Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

23. Isto é, aquele definido por critérios de desempenho e qualidade, através de especificações usuais do mercado. Nessa linha, compreende-se que o objeto do presente certame é claro ao entendimento de todos – como dito, bem como, pela adequação do mesmo à modalidade licitatória intentada, destacando-se que será utilizado o sistema de registro de preços haja vista o seu perfeito enquadramento para o caso concreto, nos termos dos itens 11, 12 e 13 do curso desta opinião.

### II.3.3 Especificação do objeto.

24. No que diz respeito à especificação do objeto, é certo que o aumento do nível de seu detalhamento influi inversamente no universo de fornecedores ou prestadores de serviços aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor ou prestador de serviços, ao passo que a especificação muito genérica ou simples poderá aumentar as opções no mercado, mas para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.



**BARCARENA**  
PREFEITURA

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

25. Destarte, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais, sem as quais, não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários. No caso em comento, nota-se que o objeto foi devidamente especificado, não suscitando dúvidas acerca do mesmo.

### II.3.4 Previsão orçamentária.

26. Os recursos orçamentários previstos no Termo de Referência são oriundos de recursos provenientes da Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, estimando-se o valor para contratação no montante de **RS 149.429,40 (cento e quarenta e nove mil, quatrocentos e vinte e nove reais e quarenta centavos)** conforme Dotação Orçamentária evidenciada no TR à fl. 03.

### II.3.5 Pesquisa de preços.

27. A pesquisa ampla e séria com base no valor de mercado é essencial para fornecer uma estimativa adequada dos custos da contratação, e concomitantemente, possibilitar a comparação do valor de referência que servirá de parâmetro para exequibilidade ou aceitabilidade da proposta, dando uma direção acerca do valor aceitável.

28. Assim sendo, o órgão deverá proceder à consulta dos preços praticados no mercado, sendo recomendável a obtenção de, ao menos, três orçamentos, devendo a pesquisa ser juntada nos autos do processo de licitação. É importante que se atenha para que tal consulta se dê nos moldes do Termo de Referência, considerando exatamente as especificações do objeto, a fim de manter a fidelidade dos preços pesquisados em relação à contratação tentada.

29. Neste caso, registra-se que a Administração Pública juntou relatório de cotação junto ao banco de preços às fls. 19 a 25, a fim de respaldar sua pesquisa.

### II.4 Minuta do edital.

30. O edital é instrumento de convocação, por meio do qual são estabelecidas as regras e normas específicas do certame, sendo a ele vinculados a Administração Pública e os proponentes. Face a isso é que sua elaboração requer cuidadoso planejamento, com o intuito de fixar os limites necessários para contratar a proposta mais vantajosa.

31. Considerando isso, necessário que se observe atenta e plenamente os princípios da isonomia, igualdade e oportunidade, afastando-se preferências e favorecimentos a qualquer



**BARCARENA**  
PREFEITURA

## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

interessado, devendo as regras contidas no instrumento convocatório serem objetivas, precisas e claras, o que foi devidamente observado na minuta em apreço.

32. Não obstante, a minuta do Pregão Eletrônico em questão, deve ser publicado no Diário Oficial da União (DOU) – seu houver recurso federal, no Jornal Diário do Pará (jornal de grande circulação) e Diário Oficial do município, e ainda, por meios eletrônicos, nos termos do regulamento de que trata o art. 4ª da Lei nº 10.520/02.

### II.5 Minuta de Contrato

33. Do exame da minuta de contrato anexa ao edital, verificou-se que há clareza e precisão nas condições estabelecidas para sua execução, as quais foram devidamente expressas em cláusulas que definem direitos, obrigações e responsabilidades para ambas as partes, em conformidade com os termos da licitação, obedecendo, portanto, as determinações contidas no art. 54, § 1º da Lei nº 8.666/93.

34. Inerente a isso e em respeito ao que determina o art. 55 do diploma legal acima mencionado, a minuta de contrato em apreço contempla cláusulas que dispõem sobre o objeto; vigência, preço, dotação orçamentaria, pagamento, reajustes e alterações, entrega e recebimento, gestão e fiscalização, obrigações da contratada, obrigações da contratante, sanções administrativas, rescisão, vedações, casos omissos, foro competente, entre outras.

35. Frisa-se ainda, que em decorrência da supremacia do interesse público sobre o privado, em todos os contratos firmados pela administração pública existem as chamadas **cláusulas exorbitantes**, previstas no art. 58 da Lei 8.666/93. Vejamos:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.



**BARCARENA**  
PREFEITURA

---

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

36. Estas cláusulas possuem o condão de conferir ao Poder Público uma posição superioridade em relação aos seus contratados, não havendo sequer a necessidade de estarem dispostas de maneira explícita no instrumento contratual.

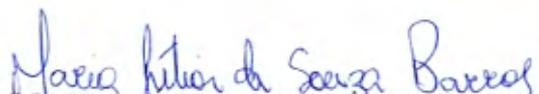
37. Além disso, da minuta em anexo, não vislumbra-se ofensa aos princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da publicidade dos atos administrativos, os quais têm a finalidade de promover um verdadeiro controle nas ações executadas pela própria Administração Pública.

**III – CONCLUSÃO.**

38. Ante o exposto, considerados os pressupostos de natureza fática e técnica descritos na documentação e constantes do presente processo, sob a ótica exclusivamente jurídica, **observados os apontamentos levantados nos itens 11, 12 e 13 do curso desta opinião.** No mais, **opino favoravelmente** ao prosseguimento da Licitação na modalidade Pregão Eletrônico, considerando que a Minuta do Edital e anexos se mostram aptos à publicação (extrato), cumprindo a exigência do art. 4º, inc. I a XIII, da Lei nº 10.520/2002, bem como, seus respectivos anexos.

39. É o Parecer, salvo melhor juízo.

Barcarena/PA, 23 de fevereiro de 2023.

  
**MARIA JULIA DE SOUZA BARROS**

Advogada OAB/PA nº 28.888

Matrícula nº 12253-0/2

  
**JOSÉ QUINTINO DE CASTRO LEÃO JÚNIOR**

Procurador Geral do Município de Barcarena/PA

Decreto nº. 0017/2021-GPMB