



---

**PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

**PARECER JURÍDICO N. 368-2023/PGM**

**Interessado(a):** Departamento de Licitação – DL

**Referência:** Memorando n. 333-2023/DL

**Procurador:** Rafael Melo de Sousa, OAB/PA 22.596

**EMENTA:** PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. PREGÃO PRESENCIAL. INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO E SEUS ANEXOS. FAVORÁVEL CONDICIONADO. LEI N. 8.666/1993. LEI N. 10.520/2002.

**(I) PREAMBULARMENTE**

1. Inicialmente, vale ressaltar que o parecer jurídico visa a informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da Administração Pública.
2. Cumpre pontuar, também, que toda verificação desta Procuradoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública.
3. Para mais, toda manifestação aqui expressa é posição meramente opinativa sobre o caso em tela, não representando prática de ato de gestão, mas, sim, uma aferição técnico-jurídica que se restringe à análise dos aspectos legais.
4. Por imprescindível, registra-se que, conforme o Enunciado n. 5 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU<sup>1</sup>, não incumbe ao Órgão Consultivo pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas na manifestação jurídica.
5. Assim, "não integra o fluxo consultivo a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas na manifestação jurídica. Com efeito, é ônus do gestor a responsabilidade por eventual conduta que opte pelo não atendimento das orientações jurídicas"<sup>2</sup>.

**(II) DO RELATÓRIO**

6. Trata-se de solicitação de parecer jurídico acerca da legalidade da minuta do Edital do Pregão Presencial n. 009/2023 e seus anexos, o qual tem como objeto “*serviços de*

---

<sup>1</sup> Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU. 4ª ed., 2016, p. 29.

<sup>2</sup> Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU. 4ª ed., 2016, p. 29.



---

*hospedagem e hotelaria, para atender a Secretaria Municipal de Administração; Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Lazer”.*

7. O procedimento veio instruído com os seguintes documentos: Memorando n. 333-2023/DL (fl. 283); Solicitação de Abertura de Licitação (fl. 03); Termo de Referência (fls. 04/14); Projeto Básico (fls. 15/16); Justificativa da SEMMA (fl. 17); Solicitação de Materiais/Serviços (fl. 18); Lista com a média dos Valores cotados (fl. 19); Quadro de cotação (fl. 20); Justificativa quanto à adoção da modalidade Pregão na forma presencial (fls. 20/23); Dotação orçamentária (fl. 24); Parecer Preliminar (fl. 26); Parecer Preliminar Complementar (fls. 32/34); Solicitação de Abertura de Licitação (fl. 36); Dotação orçamentária (fl. 38); Estudo Técnico Preliminar (SEMADS) (fls. 39/45); Justificativa da SEMADS (fls. 46/47); Termo de Referência (fls. 48/57); Parecer da Controladoria Interna da SEMADS (fls. 38/39); Solicitação de Materiais/Serviços (fl. 60); Quadro de cotações (fl. 61); Lista com a média dos valores cotados (fl. 62); Listagem para cotação (fls. 63/65); Relatório de cotação (fls. 66/76); Estudo Técnico Preliminar (SEMEC) (fls. 81/87); Solicitação de Abertura de Licitação (fl. 88); Justificativa da SEMEC (fls. 89/92); Solicitação de Materiais/Serviços (fl. 93); Dotação orçamentária (fl. 95); Termo de Referência (fls. 96/107); Listagem para cotação (fls. 108/109); Relatório de cotação (fls. 110/121); Quadro de cotações (fls. 122/123); Lista com a média dos valores cotados (fl. 129); Parecer n. 179-2023/DCI/SEMEC (fls. 126/127); Justificativa da SEMEC (fls. 131/132); Estudo Técnico Preliminar (SEMEC) (fls. 133/139); Justificativa da SEMEC (fls. 141/144); Solicitação de Materiais/Serviços (fl. 145); Dotação orçamentária (fl. 147); Termo de Referência (fls. 148/159); Listagem para cotação (fls. 160/161); Relatório de cotação (fls. 162/173); Quadro de cotações (fls. 174/175); Lista com a média dos valores cotados (fl. 176); Parecer n. 179-2023/DCI/SEMEC (fls. 178/179); Estudo Técnico Preliminar (SEMAD) (fls. 181/188); Solicitação de Abertura de Licitação (fl. 189); Solicitação de Materiais/Serviços (fl. 190); Justificativa da SEMAD (fls. 191/197); Termo de Referência (fls. 198/206); Quadro de cotações (fls. 207/208); Lista com a média dos valores cotados (fl. 209); Listagem para cotação (fls. 210/212); Dotação orçamentária (fl. 214); Autorização do Prefeito para formalização do procedimento licitatório (fl. 216); Portaria n. 233-2023/GPM (fls. 218/219); Minuta do Edital (fls. 224/250); Termo de Referência (fls. 251/260); e Minuta do Contrato (fls. 267/277).

8. É o breve relatório.



---

### (III) DO PARECER

#### (III.A) DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO

9. Conforme a Lei n. 10.520/2002, o Pregão consiste em modalidade de licitação destinada a aquisição de bens e serviços comuns cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital.

10. No caso em estudo, percebe-se que a pretendida licitação tem como objeto a contratação de empresa para a prestação de serviços de hospedagem e hotelaria, consoante especificações técnicas constantes do Termo de Referência de fls. 251/260.

11. Dessa forma, considerando que o objeto a ser licitado enquadra-se, segundo o departamento competente, na definição de bens/serviços comuns, uma vez que pode ser objetivamente definido por meio de especificações usuais no mercado, tem-se que a modalidade eleita (Pregão) fora acertada, nos termos do artigo 1º, parágrafo único, da Lei n. 10.520/2002.

12. Valendo sublinhar que a pretendida contratação será custeada com recursos próprios do Município, razão pela qual não há falar, *in casu*, na utilização obrigatória da modalidade Pregão Eletrônico, nos termos do artigo 1º, § 1º, do Decreto n. 10.024/2019.

#### (III.B) DA FASE PREPARATÓRIA E DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

13. O artigo 3º da Lei n. 10.520/2002 preconiza que, na fase preparatória do Pregão, os seguintes requisitos devem ser observados:

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.

14. No caso em tela, constata-se que o procedimento observa as exigências constantes do dispositivo legal acima reproduzido.



15. Avançando. A teor do artigo 3º, inciso IV, do Decreto n. 10.024/2019, o Estudo Técnico preliminar é documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução ao problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência.

16. No caso em questão, percebe-se que os Estudos Técnicos Preliminares de fls. 15/16, 39/45, 81/87, 133/139 e 181/188, respectivamente, atendem aos requisitos exigidos pelo artigo 3º, inciso IV, do Decreto n. 10.024/2019.

### **(III.C) DA PESQUISA DE PREÇOS**

17. Segundo o Tribunal de Contas da União<sup>3</sup>, a “pesquisa de preços é procedimento prévio e indispensável à verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação”.

18. Ainda sobre o tema, a jurisprudência do TCU<sup>4</sup> é clara no sentido de que as pesquisas de preços, sobretudo para estimativa de valor de bens e/ou serviços a serem licitados, devem ser baseadas em uma “cesta de preços”, priorizando consultas em portais governamentais e contratações similares de outros entes públicos.

19. Por via de consequência, a pesquisa de preços feita exclusivamente perante fornecedores deve ser utilizada em último caso, na extrema ausência de preços públicos ou cestas de preços referenciais.

20. Assim sendo, recomenda-se ao departamento competente que realize ampla e irrestrita pesquisa de preços – *não limitando-se à pesquisa de preços feita exclusivamente perante fornecedores* – tendo por finalidade demonstrar que o preço estimado da contratação é compatível com o valor de mercado.

### **(III.D) DA MINUTA DO EDITAL E DO TERMO DE REFERÊNCIA**

21. No que tange especificamente ao edital, o artigo 40 da Lei n. 8.666/1993 estabelece os requisitos que deverão constar do instrumento convocatório do certame. *In verbis*:

---

<sup>3</sup> Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010, p. 87.

<sup>4</sup> Nesse sentido, cf. Acórdão 1875/2021.



Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I - objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;

II - prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;

III - sanções para o caso de inadimplemento;

IV - local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;

V - se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;

VI - condições para participação na licitação, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;

VII - critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;

IX - condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, conforme o caso;

X - critério de aceitabilidade dos preços unitários e global, conforme o caso, vedada a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência;

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48;

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data da proposta ou do orçamento a que esta se referir até a data do adimplemento de cada parcela;

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;

XIII - limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;

XIV - condições de pagamento, prevendo:

a) prazo de pagamento em relação à data final a cada período de aferição não superior a 30 (trinta) dias;

a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela

b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data a ser definida nos termos da alínea a deste inciso até a data do efetivo pagamento;

c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;

e) exigência de seguros, quando for o caso;

XV - instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;

XVI - condições de recebimento do objeto da licitação;

XVII - outras indicações específicas ou peculiares da licitação.



22. Pois bem. Após detida análise, verifica-se que a minuta do Edital de fls. 224/250 atende aos requisitos necessários estabelecidos no acima reproduzido artigo 40 da Lei n. 8.666/1993. **Entretanto, nota-se que o subitem “1.1.20.” do item “1.” da minuta do Edital repete idêntico conteúdo constante do subitem “1.1.19.” da mesma minuta.**

23. No que diz respeito ao Termo de Referência de fls. 251/260, vê-se que ele atende, também, aos requisitos legais estabelecidos pelo artigo 3º, inciso XI, do Decreto n. 10.024/2019. *Vide:*

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

[...]

XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:

a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:

1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame;

2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado; e

3. o cronograma físico-financeiro, se necessário;

b) o critério de aceitação do objeto;

c) os deveres do contratado e do contratante;

d) a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, se necessária;

e) os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços;

f) o prazo para execução do contrato; e

g) as sanções previstas de forma objetiva, suficiente e clara.

### **(III.E) DA MINUTA DO CONTRATO**

24. No caso concreto em análise, verifica-se que a minuta do Contrato (fls. 267/277) não fez vista grossa ao que dispõe o artigo 55 da Lei n. 8.666/1993, uma vez que contempla as seguintes cláusulas necessárias: as que tratam do objeto e seus elementos característicos, prazo de duração do contrato, preço e as condições de pagamento, regime de execução, o crédito pelo qual correrão as despesas, obrigações das partes, as penalidades cabíveis e os casos de rescisão.

### **(IV) DA CONCLUSÃO**

25. Ante o exposto, esta Procuradoria manifesta-se favorável ao prosseguimento do feito, desde que:

a) O departamento competente realize ampla e irrestrita pesquisa de preços – *não limitando-se à pesquisa de preços feita exclusivamente perante fornecedores* – tendo por



---

finalidade demonstrar que o preço estimado da contratação é compatível com o valor de mercado;

- b) O departamento competente proceda à retirada do subitem “1.1.20.” do item “1.” da minuta do Edital, uma vez que repete idêntico conteúdo constante do subitem “1.1.19.” da mesma minuta;
- c) A Controladoria-Geral do Município, na pessoa do senhor Sérgio Tavares, opine acerca do procedimento licitatório em questão, nos termos do artigo 59 da Lei Complementar Municipal n. 101/2019.

É o parecer, s.m.j.,

Redenção, Pará, 18 de novembro de 2023.

**Rafael Melo de Sousa**  
Procurador Jurídico  
Portaria n. 220/2022-GPM  
OAB/PA n. 22.596