



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO 34/2024

EMENTA: Processo Licitatório. Seleção e Contratação de Consultor Individual (CI) n.º 002/2024-PROSAP.

Objeto: Contratação de consultor individual especializado em engenharia sanitária para apoio à Unidade Executora do Programa, na supervisão e fiscalização das obras do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem, Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas - PROSAP.

Assunto: Análise da legalidade da Minuta do Edital de Convocação, seus anexos e Contrato Administrativo.

Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico desta Procuradoria Geral quanto à legalidade da Minuta do Edital seus anexos e Contrato Administrativo, na modalidade de Seleção e Contratação de Consultor Individual (CI) n.º 002/2024, solicitado Coordenadoria de Projetos Especiais, Captação de Recursos e Gestão de Convênios - PROSAP, tendo como objeto a Contratação de consultor individual especializado em engenharia sanitária para apoio à Unidade Executora do Programa, na supervisão e fiscalização das obras do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem, Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas - PROSAP.

1. DA ANÁLISE JURÍDICA

Ressalvando-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram a elaboração das tratadas minutas, passemos a analisar a presente Minuta do Instrumento Editalício, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, a fim de verificar o atendimento dos requisitos estabelecidos nas Políticas para Aquisição de Bens e contratação de obras Financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - GN - 2350-9, conforme entendimento estabelecido na Resolução n.º 14.698 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará - TCM/PA, bem como no artigo 1º, § 3º e seus incisos, da Lei n.º 14.133/2021 e nas demais legislações aplicáveis ao caso.

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a Autoridade Competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

O Acordo de Empréstimo e suas diretrizes foram recepcionados pelo ordenamento jurídico brasileiro e estabelecem os direitos e obrigações contratadas e a obrigatoriedade de aplicação das regras de licitação do agente financiador.

Conforme o artigo 1º, § 3º e seus incisos, da Lei n.º 14.133/2021, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública:

CENTRAL DE LICITAÇÃO E CONTRATOS - CLC
RECEBEMOS EM 2 / 5 / 24
AS . . . H.
DIGNA CHESCAI
ASSINATURA

[Handwritten signatures and initials]



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



"Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

(...)

§ 3º Nas licitações e contratações que envolvam recursos provenientes de empréstimo ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou de organismo financeiro de que o Brasil seja parte, podem ser admitidas:

I - condições decorrentes de acordos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional e ratificados pelo Presidente da República;

II - condições peculiares à seleção e à contratação constantes de normas e procedimentos das agências ou dos organismos, desde que:

a) sejam exigidas para a obtenção do empréstimo ou doação;

b) não conflitem com os princípios constitucionais em vigor;

c) sejam indicadas no respectivo contrato de empréstimo ou doação e tenham sido objeto de parecer favorável do órgão jurídico do contratante do financiamento previamente à celebração do referido contrato;

d) (VETADO)."

Destaca-se que os financiamentos e procedimentos de aquisição do Banco Interamericano de Desenvolvimento foram incorporados ao ordenamento pátrio a partir do Convênio Constitutivo do Banco e do Decreto Federal n.º 73.131/73, o qual promulgou o Convênio Constitutivo do BID no Brasil.

Ronny Charles Lopes de Torres, no livro Leis de Licitações Públicas Comentadas, 14ª edição, traz esclarecedor comentário sobre o artigo 1º, §3º, inciso II:

"Nesta última hipótese, são necessários os seguintes requisitos:

a) sejam exigidas para a obtenção do empréstimo ou doação;

b) não conflitem com os princípios constitucionais em vigor;

c) sejam indicadas no respectivo contrato de empréstimo ou doação e tenham sido objeto de parecer favorável do órgão jurídico do contratante do financiamento previamente à celebração do referido contrato;

d) sejam objeto de despacho motivado pela autoridade superior da administração do financiamento.

(...)

Na prática, trata-se de um tema muito complexo, pois envolve a mitigação da obrigatoriedade de aplicação de dispositivos legais nos negócios, que envolvem recursos oriundos de entidades internacionais. Sob a égide da anterior Lei n.º 8.666/93, era comum que a análise dessas negociações fosse permeada por idas e vindas burocráticas, diante da imprecisão sobre os termos a serem pactuados.

A amenização das regras licitatórias ocorre em situações especiais, que envolvem captação de recursos advindos do exterior, através de financiamento ou doação. Não seria plausível permitir que exigências inflexíveis impedissem a Administração de auferir benefício financeiro advindo do exterior para a fomentação de projetos em benefício do país.

Via de regra, os organismos estrangeiros apresentam procedimentos que valorizam a disputa e a concorrência, pois têm interesse indireto na lisura do certame e na consecução de uma boa contratação. Ademais, existem limites para o



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



abrandamento do procedimento licitatório, conforme se verifica da própria leitura do dispositivo.¹

De acordo com Matheus Carvalho, *“é importante observar que, para essas condições peculiares previstas no contrato, não há necessidade de prévia existência de tratado internacional aprovado pelos órgãos competentes. Por outro lado, quando a lei de licitações fala em obediência a princípios constitucionais, deve-se interpretar que também princípios implícitos devem ser considerados e respeitados. Isso porque os princípios são estruturados em valores que formam o cerne do Ordenamento Constitucional. O princípio da indisponibilidade do interesse público, apesar de não estar expresso no Texto Constitucional, deve ser levado em consideração quando da contratação, levando-o a ser interpretado em conjunto com as normas postas pelo organismo internacional”².*

Ponto importante diz respeito à origem dos recursos, vez que o dispositivo se restringe a situações em que há captação de recursos internacionais, seja por doação ou financiamento, **não sendo cabível sua utilização nas hipóteses em que o custeio seja realizado exclusivamente com recursos nacionais:**

“Em relação a dispositivo similar, da anterior Lei nº 8.666/93, o TCU já havia sedimentado sua jurisprudência no sentido de que esta possibilidade de mitigação das regras licitatórias, para aplicação das condições exigidas, não se aplicaria às despesas realizadas, em sede de acordo ou projeto de cooperação, com recursos próprios nacionais, ainda que tais recursos sejam previamente repassados a agências oficiais estrangeiras ou organismos financeiros multilaterais”.

No mesmo rumo, o Acórdão nº 601/2003, do Plenário do TCU, firmava que a legislação nacional deveria ser observada nas contratações que envolverem recursos provenientes da União, mesmo quando eles tenham sido repassados a organismos internacionais.

Contudo, deve-se ressaltar que o TCU já prolatou decisão em que admitiu que o "Manual de convergência de normas licitatórias" elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD atende à determinação firmada pelo Tribunal no subitem 8.4.1 da Decisão nº 178/2001 - Plenário, estando, por conseguinte, em condição de ser aplicado por aquele organismo internacional no âmbito dos acordos ou projetos de cooperação técnica firmados com a União em que haja repasse de recursos nacionais. O TCU ressaltou que essa aplicação dependeria de ajustes no documento, que, naquele momento, precisariam compatibilizar-se com a legislação.³

A seleção e contratação de consultores com recursos financiados total ou parcialmente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID obedecerão todos os regramentos do próprio Banco, conforme estabelece o item 1.1 das Políticas para Seleção e Contratação de Consultores Financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento GN-2350-9:

1.1 O propósito deste documento é definir e explicar as políticas e os procedimentos a serem utilizados para seleção, contratação e supervisão de consultores necessários nos projetos financiados, no todo ou em parte, pelo Banco ou fundos administrados pelo Banco e executados pelos Beneficiários.

¹ Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas / Ronny Charles Lopes de Torres - 14.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. Página 67.

² Carvalho, Matheus. Nova Lei de Licitações Comentada e Comparada / Matheus Carvalho, João Paulo Oliveira, Paulo Germano Rocha. - 3. ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: Editora JusPodivm, 2023. Página 22.

³ Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas / Ronny Charles Lopes de Torres - 14.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. Página 67 e 68.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Ponto importante diz respeito à origem dos recursos, vez que o dispositivo se restringe a situações em que há captação de recursos internacionais, seja por doação ou financiamento, **não sendo cabível sua utilização nas hipóteses em que o custeio seja realizado exclusivamente com recursos nacionais:**

"Em relação a dispositivo similar, da anterior Lei nº 8.666/93, o TCU já havia sedimentado sua jurisprudência no sentido de que esta possibilidade de mitigação das regras licitatórias, para aplicação das condições exigidas, não se aplicaria às despesas realizadas, em sede de acordo ou projeto de cooperação, com recursos próprios nacionais, ainda que tais recursos sejam previamente repassados a agências oficiais estrangeiras ou organismos financeiros multilaterais".

No mesmo rumo, o Acórdão nº 601/2003, do Plenário do TCU, firmava que a legislação nacional deveria ser observada nas contratações que envolverem recursos provenientes da União, mesmo quando eles tenham sido repassados a organismos internacionais.

Contudo, deve-se ressaltar que o TCU já prolatou decisão em que admitiu que o "Manual de convergência de normas licitatórias" elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD atende à determinação firmada pelo Tribunal no subitem 8.4.1 da Decisão nº 178/2001 - Plenário, estando, por conseguinte, em condição de ser aplicado por aquele organismo internacional no âmbito dos acordos ou projetos de cooperação técnica firmados com a União em que haja repasse de recursos nacionais. O TCU ressaltou que essa aplicação dependeria de ajustes no documento, que, naquele momento, precisariam compatibilizar-se com a legislação.⁴"

Vejamos o que dispõe o item 1.12 das Políticas para Seleção e Contratação de Consultores Financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento GN-2350-9:

"1.12 Com a prévia aprovação do Banco e em circunstâncias como as que visam a acelerar a implementação do projeto, é facultado ao Mutuário promover a seleção de consultores antes da assinatura do correspondente Contrato de Empréstimo. Esse procedimento é denominado contratação antecipada. Nesses casos, os processos de seleção, inclusive no que tange à publicidade, deverão estar de acordo com estas Políticas, devendo o Banco revisar o procedimento conduzido pelo Mutuário. O Mutuário que optar pela contratação antecipada o fará por sua conta e risco, e nenhuma "não objeção" emitida pelo Banco relativa a tais procedimentos, documentação ou recomendação de adjudicação, comprometerá o Banco a efetivar o empréstimo relativo ao projeto. Se o contrato for assinado, o reembolso pelo Banco de qualquer pagamento feito pelo Mutuário no âmbito do contrato firmado em data anterior à assinatura do empréstimo será considerado financiamento retroativo, somente admitido nos limites especificados no Contrato de Empréstimo".

De acordo com a Seção V - Seleção de Consultores Individuais da GN 2350-9, "5.1 consultores individuais são contratados para serviços em relação aos quais: a) equipes não são necessárias; b) não é necessário qualquer apoio profissional externo adicional (escritórios residenciais); e c) a experiência e as qualificações do indivíduo são os requisitos principais. Quando a coordenação, administração ou responsabilidade coletiva forem dificultadas em virtude do número de pessoas, é aconselhável contratar uma empresa. 5.2 Consultores individuais são selecionados com base em suas qualificações para o serviço. Não se exige publicidade e os consultores não precisam submeter propostas. Essa seleção deverá basear-se na comparação das qualificações de, pelo menos, três candidatos dentre aqueles que manifestaram interesse na execução dos serviços ou que tenham sido diretamente identificados pelo Mutuário. Os indivíduos considerados na comparação deverão preencher os requisitos

⁴ Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas / Ronny Charles Lopes de Torres - 14.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. Página 67 e 68.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



mínimos relevantes de qualificação, e os que forem selecionados para contratação pelo Mutuário deverão ser os melhores qualificados e plenamente capacitados para o desempenho da tarefa. A capacidade é aferida com base no histórico acadêmico, experiência e, quando apropriado, no conhecimento das condições locais, tais como: idioma, cultura, sistema administrativo e organização do governo”.

A Resolução n.º 14.698 TCM-PA também dispõe acerca da aplicação das políticas do BID:

“Neste sentido, as licitações e contratações decorrentes e vinculadas aos projetos financiados pelo BID, deverão atender ao previsto, atualmente, no documento GN-2349-9, editado e aprovado pelo ente financiador, isto porque, a observância de tais procedimentos e regramentos internacionais, evidenciam-se como condição intransponível para o repasse de recursos.

(...)

Se é condição do BID para concessão dos empréstimos, a aquisição de bens e contratação de serviços devem ser realizadas conforme descrito em documento próprio do Banco, entretanto, não se pode olvidar que a aplicação dessas normas não pode ser absoluta, afinal a Constituição Federal deve, obviamente, sempre ser observada, tendo em vista ser norma fundamental que rege todo o nosso ordenamento jurídico, portanto, nenhuma norma, inclusive internacional, pode contrariá-la, sob pena de ferir a soberania nacional.

Assim, o procedimento licitatório internacional deverá seguir as normas de contratação do órgão financiador apenas em suas disposições que não contrariem os princípios constitucionais brasileiros aplicáveis à Administração Pública. As normas nacionais e internacionais deverão ser aplicadas simultaneamente e de forma harmônica a fim de se preservar a soberania nacional, o interesse público e todos os demais princípios constitucionais.

Portanto, acompanho o entendimento da Diretoria Jurídica, para concluir que os projetos financiados no todo ou em parte pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento devem ser executados conforme as normas do Banco, ou seja, deverão seguir as Políticas para Aquisição de Bens e Contratação de Obras e Serviços Comuns financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (GN 2349), naquilo que não for contrário aos princípios e normas constitucionais.

Neste sentido, cumpre-me entender que as mesmas práticas internacionais, já referendadas no âmbito nacional, encontram-se, salvo prova em contrário, adequadas aos princípios gerais informadores da Lei de Licitações e disposições constitucionais correlatas, dentre os quais o da ampla concorrência, transparência, publicidade e legalidade, em tudo observado o melhor interesse público, no alcance dos objetivos preconizados pelo aludido projeto, em prol da população municipal de Parauapebas.”

Muito embora a Resolução n.º 14.698 TCM-PA fazer referência apenas a GN 2349-9, por analogia, entende-se que a mesma também se aplica à GN 2350-9 (Políticas para Seleção e Contratação de Consultorias), posto que a mesma também faz parte das políticas de contratação do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Importante destacar que devem permanecer respeitados os princípios basilares da licitação, como o julgamento objetivo, e, também, os princípios constitucionais inerentes ao certame, tal como a isonomia e publicidade.

O fato de tratar-se de aplicação de recursos estrangeiros não exime o gestor do atendimento aos princípios da eficiência e da moralidade, ou seja, a origem externa dos recursos não serve como pálio, desculpa ou justificativa para contratações desastrosas ou desnecessárias, sobretudo nas hipóteses de financiamentos, em que há sim uma oneração dos cofres públicos, embora tal pagamento seja postergado ao momento da quitação do



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



empréstimo. As alterações não podem conspurcar princípios constitucionais ou mesmo princípios basilares das contratações públicas. Tratando sobre o assunto, ainda sob a égide da Lei n.º 8.666/93, o TCU já decidiu:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em: 9.2. determinar... que: 9.2.1. observem o cumprimento do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, que determina a submissão a prévio exame e aprovação do Órgão Jurídico das minutas dos instrumentos da licitação; 9.2.2. observem o cumprimento do art. 39, caput, da Lei 8.666/93, que exige audiência pública prévia à licitação em objetos com valor superior a 100 vezes o limite previsto em seu art. 23, I, c; 9.2.3. observem que o disposto no art. 42, §5º, da Lei 8.666/93, que admite, em licitações, o uso das normas e procedimentos de entidades financiadoras internacionais, não pode contrariar as normas e princípios da regra pátria, em especial o princípio da publicidade, contido no art. 3º, §3º, da mesma lei, que determina serem públicos e acessíveis ao público os atos do procedimento licitatório, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.”⁵

Ressalta-se que a utilização de recursos estrangeiros na contratação, não se trata de requisito suficiente a respaldar a permissividade da mitigação das regras licitatórias. **Deve ser observada a existência de condicionante pelo financiador externo, não cabendo ao gestor estipular procedimentos afora da Lei n.º 14.133/2021 a pretexto de manejar tal contratação. Ou seja, caso não haja a exigência de condicionantes próprias do organismo internacional, que viabilize os recursos financeiros para a contratação pretendida, não há como o gestor, por livre vontade, se abster de utilizar as regras licitatórias.**

Pelo exposto, a intenção do permissivo legal não é conceder ao gestor um alibi para realizar contratações que não obedeçam aos trâmites contidos na Lei n.º 14.133/2021, uma vez que este possui o dever de atendimento aos princípios da eficiência e moralidade, assim como a correta aplicação dos recursos sob sua gestão. Tão pouco, serão flexibilizadas as regras licitatórias para restringir a competitividade ou mesmo a publicidade do certame. Para o Tribunal de Contas da União, a aplicação dos normativos estrangeiros não pode profanar os princípios fundamentais da Constituição e da Lei Licitatória (Acórdão 1.514/2003 - Plenário).

Portanto, quando da utilização do permissivo excepcional do artigo 1º, § 3º e seus incisos, da Lei n.º 14.133/2021, a Autoridade Competente deve subsidiar as suas justificativas e motivações na vantajosidade da contratação. A contratação deve envolver uma situação de benefício à Administração. O afastamento da legislação somente é admitido diante da obtenção de vantagem através da doação ou financiamento de recursos.

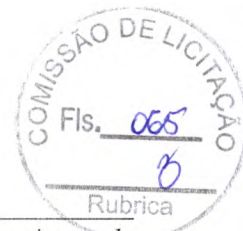
Pois bem. A Coord. De Projetos Especiais, Captação de Recursos e Gestão de Convênios - Gabinete do Chefe do Executivo, por meio do Memorando n.º 243/2024 (fls. 01-02), solicitou abertura de processo licitatório para a Contratação de Consultoria Individual, apresentando as justificativas:

“A contratação faz parte das ações do programa no sentido de apoio e fortalecimento institucional, recursos disponíveis para execução dessas atividades, bem como, apoio na supervisão e fiscalização das obras de esgotamento sanitário do projeto. O Consultor Especialista deverá atuar em conjunto com Coordenador Executivo, Subcoordenadores, Assessores e demais agentes envolvidos na execução das ações do Programa visando o atendimento aos compromissos decorrentes dos Contratos terceirizado de projetos e obras.”

⁵ Acórdão TCU n.º 715/2004-Plenário.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



bem como do Contrato de Empréstimo, celebrado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID. O conteúdo dos trabalhos a serem desenvolvidos relativos serão apresentados a cada produto definido através de relatórios elaborados no período em que prestou a consultoria, devendo os mesmos contemplar: (a) os seus objetivos; (b) as atividades desenvolvidas e análises correspondentes; (c) suas conclusões; e (d) as recomendações que se fizerem necessárias, incluindo as que permitam melhorar e sistematizar a preparação de temas no âmbito do PROSAP. Os serviços a serem desenvolvidos pelo consultor abrangerão, dentre outras, as seguintes atividades:

- a) Participar de reuniões, implementar procedimentos, normas, orientações, recomendações e quaisquer outros assuntos relacionados as obras do sistema sanitário, bem como apontamento de soluções e/ou alternativas de engenharia;
- b) Prestar orientação e apoio aos membros da equipe técnica da UEP, na área de engenharia sanitária, durante a execução das obras do sistema de esgotamento sanitário no âmbito do Programa;
- c) Apoiar à Comissão Especial de Licitação durante os processos seletivos, auxiliando os seus membros na análise e respostas dos pedidos de informações e esclarecimentos que eventualmente forem formulados pelas empresas participantes do certame, no tocante à engenharia sanitária, inclusive na elaboração dos relatórios de avaliação, nos processos de contratação das empresas executoras das obras relacionadas; e
- d) Orientar e apoiar a equipe técnica de engenharia da UEP nos aspectos relacionados à execução, supervisão e fiscalização das obras, planejamento, acompanhamento e controle contratos, bem como nas demandas de solicitações de termos de aditamento de contratos no tocante aos aspectos da engenharia sanitária.

O consultor contratado(a) deverá apresentar relatórios para validação de cada produto (visita) e os mesmos serão analisados e aprovados pela equipe da UEP."

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais. O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Cumprido esclarecer que, ainda na fase interna do certame, compete à Administração proceder estudo detalhado sobre as características do objeto, modo de comercialização e preços praticados no mercado, a fim de delimitar os procedimentos que serão desenvolvidos na licitação.

Verifica-se às fls. 04-10 o Termo de Referência e seus anexos, assinado pelo servidor: **Daniel Magalhães de Araújo, Engenheiro Mecânico – CREA: 1112674861, responsável pela elaboração dos documentos acima citados**, que contém a definição do objeto, a justificativa sucinta para a contratação, bem como demais condições a serem seguidas no procedimento licitatório.

Frise-se que a Autoridade Competente, o Coordenador Executivo da Unid. Exec. Do Projeto – UEP/PROSAP **Daniel Benguigui – Dec. n.º 1256/2019**, no documento de fl. 03, também ratifica e autoriza o referido Termo de Referência, bem como, é responsável por todos



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



os documentos desenvolvidos no âmbito da Secretaria que posteriormente foram juntados aos autos.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinados pelo setor competente dos órgãos, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Observou-se às fls. 12-28, a Planilha de honorários e encargos, na qual consta que os preços do objeto a ser contratado foram auferidos com base na tabela IBEC - Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos, sendo responsável pela referida planilha o servidor Daniel Magalhães de Araújo, Engenheiro Mecânico. Em seguida, o cronograma desembolso financeiro, equalização orçamento, índices de reajustamento de obras rodoviárias e tabela de honorários IBEC.

Consta, ainda, às fls. 30-33 a Indicação de Dotação Orçamentária, a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, a Autorização da abertura do procedimento licitatório assinado pela Autoridade Competente do PROSAP, a publicação da Portaria nº 415/2024 que designa os agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da Lei Federal nº 14.133/2021. Após, o procedimento fora autuado pelo Agente de Contratação da UEP/PROSAP José de Ribamar Sousa da Silva - Port. PMP n.º 415/2024.

Registre-se que a elaboração da planilha de quantitativos e valores e, posterior, análise dos preços é matéria técnica, de competência da área solicitante, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade e lisura da pesquisa de preços, cabendo a esta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva pesquisa de mercado e formação do preço médio, conforme acima realizado.

2. DA COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com a Constituição Federal, é essencial ao Poder Executivo, a manutenção de sistema de controle interno:

"Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

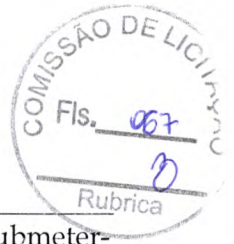
III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária."



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A Nova Lei de Licitações estabelece que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, devendo sujeitar-se a três linhas de defesa, dentre as quais, consta o controle interno do próprio órgão ou entidade:

“Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.”

A Lei Municipal n.º 4.293/2005, dentre outras competências, estabelece que:

“Art.13 - O Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, de que trata esta Lei, observadas as competências constitucionais e legais do Poder Legislativo, tem por finalidade:

i - proceder ao exame prévio dos processos originários de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração municipal;

(...)

V - determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria;

(...).

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 169, prevê três linhas de defesa, que seriam: I) o dever de autotutela e controles primários, a ser exercido pelos próprios agentes da licitação, ou as respostas que estes apresentem às eventuais impugnações ao Edital; II) a representação, direcionada às unidades de assessoramento jurídico e de controle interno, a nível de gestão, do próprio Órgão ou entidade e, por último; III) a terceira linha, responsável por avaliar as atuações da 1º e 2º linhas, formada pelos Órgãos Centrais de Controle Interno e os Tribunais de Contas.

O ponto mais positivo da lei refere-se, sobretudo, às mais variadas frentes de controle e ao protagonismo que é deferido ao controle interno, o qual atua nas duas primeiras frentes de controle e também na terceira frente, sendo que, nesta, em paralelo com o controle exercido pelos tribunais de contas.

Desse modo, em que pese a possibilidade e necessidade de se proceder ao controle durante todo o processo de contratação pública, a lei o divide em "frentes", priorizando o controle interno. Nada mais salutar, sobretudo quando se tem em mente que um dos pilares do regime democrático se concentra na existência de sistemas de controle, os quais limitam as atribuições dos exercentes de função, como também possibilitam a fiscalização e correção da atuação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A importância outorgada pelo legislador ao controle interno se encontra alocada não apenas no artigo 169, conforme já mencionado, como também em várias outras passagens da lei, dentre as quais se destaca o papel exercido pelo órgão de assessoramento jurídico, cuja proeminência é inquestionável, exercendo o controle interno nas mais variadas oportunidades, inclusive auxiliando os demais agentes e servidores envolvidos no processo de contratação pública.

Debruçando-se sobre o conteúdo dos demais incisos do artigo 169, percebe-se que o inciso II também se refere, exclusivamente, ao controle interno, quando estabelece a "segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade". Nesse ponto, mais uma vez o legislador priorizou as atividades praticadas pelo assessoramento jurídico, além do órgão de controle interno do órgão ou entidade.

Contudo, os incisos I e V, do art. 13, da Lei nº 4.293/2005, dispõe que o **Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo**, tem por finalidade, proceder ao **exame prévio dos processos**, bem como determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria. Assim, considerando que as secretarias municipais não possuem em suas estruturas órgãos de controle interno e não contam com servidores capacitados que possam exercer esse controle, esta Procuradoria entende que a Controladoria Geral do Município, por força do art. 13, deverá atuar na segunda e na terceira linha de defesa previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021.

Além disso, o art. 169, quando trata da segunda linha de defesa, faz referência a assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade, o que pressupõe a existência de órgãos estruturados com assessoramento jurídico e controle interno. O mesmo dispositivo, em seu inciso III, apresenta a terceira linha de defesa integrada pelo **órgão central de controle interno da Administração** e pelo tribunal de contas, mais uma vez demonstrando que se conjecturou a existência de controle interno em cada órgão e um órgão central de controle interno, o que não se amolda à realidade do Município de Parauapebas.

Frise-se que, após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, se os quantitativos dos itens a serem contratados são compatíveis com a demanda da UEP/PROSAP, bem como a indicação orçamentária, caberá à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que, após análise e avaliação, deverá se manifestar quanto a regularidade dos valores levantados para o objeto em questão, devendo averiguar, ainda, se os preços apresentados são compatíveis com a realidade de mercado, bem como o atendimento do artigo 23 da Lei n.º 14.133/2021.

Convém destacar que cabe ao setor competente realizar a revisão quanto às especificações dos serviços a serem contratados, se assim entender cabível, antes de promover a publicação do Edital, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

Além disso, tendo em vista que a pasta solicitante justifica que a revisão e não objeção se dará "ex-post" (fls. 01-02) e como se trata de uma Seleção e Contratação de Consultor Individual - CI, subordinada às Políticas para Seleção e Contratação de Consultorias GN-2350-



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



9 do Banco Interamericano de Desenvolvimento, deve a contratação ser submetida ao Banco para aprovação dos atos desenvolvidos, conforme estabelece o item 4, do Apêndice 1 da GN-2350-9:

“Revisão “Ex-post”

4. Durante a implementação do Projeto e até um período de 3 (três) anos após a data do último desembolso do Empréstimo, o Mutuário deverá manter guardada toda a documentação relacionada com cada contrato não regido pelo parágrafo 2. Essa documentação inclui, mas não se restringe à cópia original assinada do contrato, à análise das respectivas propostas e recomendações de adjudicação, para exame pelo Banco ou por seus consultores. Nos contratos adjudicados por contratação direta, deve se incluir evidência da justificativa, as qualificações e experiência dos consultores e o original assinado do contrato. O Mutuário deverá também fornecer tal documentação ao Banco caso este venha a solicitá-la. Se determinar que o contrato não foi adjudicado de acordo com os procedimentos acordados no Contrato de Empréstimo e mais detalhados no Plano de Aquisições aprovado pelo Banco, ou se o próprio contrato não for compatível com esses procedimentos, o Banco deverá informar prontamente o Mutuário sobre a aplicação do parágrafo 1.17 destas Políticas, expondo as razões de sua determinação.”

Portanto, a contratação pretendida deverá ser submetida à revisão e aprovação do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, conforme dispõe item 4, do Apêndice 1 da GN-2350-9, acima transcrito.

Ressalta-se que a conveniência da contratação do objeto deste certame está consubstanciada, todavia, necessário se faz tecer algumas recomendações quanto ao procedimento.

Cabe esclarecer que, quanto ao Termo de Referência elaborado pela Coordenadoria do PROSAP, será objeto de aprovação, por esta Procuradoria Geral, a versão anexa à minuta do instrumento convocatório.

3. DAS RECOMENDAÇÕES

Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da minuta do convite para seleção e contratação de consultor individual (CI) e seus anexos fls. 36-56, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 53, *caput*, da Lei n.º 14.133/2021.

Sem prejuízo do cumprimento das recomendações já exaradas na presente análise, recomenda-se o que segue:

I - Frise-se que a contratação pretendida deverá ser submetida à revisão e aprovação do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, conforme dispõe item 4, do Apêndice 1 da GN-2350-9;

II- Verificou-se no item 19 da Minuta de Contrato a seguinte afirmativa: “Os serviços decorrentes da execução deste contrato serão recebidos definitivamente pelo indicado do contrato, após a execução total, mediante termo circunstanciado de qualidade, aceitação e aprovação, em conformidade com o artigo 140 da Lei Federal n.º 14.133/2021.” (fl. 052) (grifamos). Ocorre que o art. 140, inciso I, alínea “b”, da Lei n.º 14.133/21, define como e quem será o responsável pelo recebimento dos serviços executados. Senão, vejamos:

Art. 140. O objeto do contrato será recebido:

1 - em se tratando de obras e serviços:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



(...)

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo detalhado que comprove o atendimento das exigências contratuais; (grifamos)

Partindo disso, **recomenda-se** a retificação da referida cláusula contratual na forma como estabelece a legislação indicada.

III - Acerca dos Critérios de Seleção definidos nos quadros de fls. 41-42, nota-se que estão divergentes daqueles atribuídos no quadro de fl. 52. Recomenda-se que seja sanada a divergência apontada.

IV - E, por fim, **recomenda-se** que o processo seja revisado na íntegra, evitando-se divergências entre a Minuta de Convite de Seleção e Contratação de Consultor Individual (CI), Termo de Referência e Minuta de Contrato Administrativo.


Ressalta-se que as recomendações proferidas neste parecer jurídico são de cunho técnico e de gestão, portanto, cabe aos órgãos competentes as providências orientadas, não sendo necessário o retorno dos autos à Procuradoria Geral.

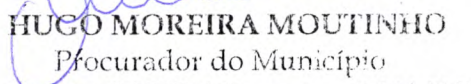
4. DA CONCLUSÃO

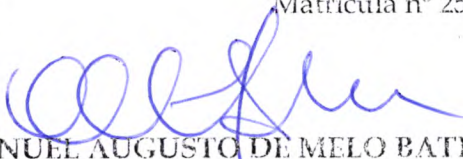
Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público na Contratação de consultor individual para a análise de viabilidade socioeconômica dos projetos complementares do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem, Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas, Estado do Pará, esta Procuradoria entende que a Minuta do Procedimento de Seleção e Contratação de Consultor Individual (CI) n.º 002/2024 PROSAP, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo obedecerão aos requisitos legais instituídos na Lei de Licitações e demais legislações pertinentes ao caso, desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria, bem como sejam devidamente aprovadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, conforme estabelece a GN 2350-9.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 02 de maio de 2024.


QUÉSIA DE MOURA BARROS
Assessora Jurídica de Procurador
Decreto nº 269/2017


HUGO MOREIRA MOUTINHO
Procurador do Município
Matricula nº 2577 / Portaria n.º 394/2024


EMANUEL AUGUSTO DE MELO BATISTA
Procurador Geral do Município
Decreto nº 501/2024