



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Licitatório. Seleção e Contratação de Consultor Individual (CI) nº001/2022-PROSAP.

Objeto: Contratação de consultor especializado na área de controle e combate e perdas de água em rede de distribuição para dar apoio à Coordenação da Unidade Executora do Programa - UEP/PROSAP, na implementação do projeto piloto.

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) nº 001/2022, solicitado Coordenadoria de Projetos Especiais, Capitação de Recursos e Gestão de Convênios - PROSAP, tendo como objeto a Contratação de consultor especializado na área de controle e combate e perdas de água em rede de distribuição para dar apoio à Coordenação da Unidade Executora do Programa - UEP/PROSAP, na implementação do projeto piloto.

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início, cumpre destacar o caráter estritamente jurídico do presente opinativo, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, ou seja, a análise cingir-se-á à adequação jurídico-formal do procedimento licitatório em apreço aos ditames da legislação correlata.

Ressalte-se que o parecer jurídico visa a informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa. Cumpre esclarecer, 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.

Portanto, tornam-se as informações como técnicas dotadas de verossimilhanças, pois não possui a Procuradoria Jurídica o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Toda manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário. Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

2. 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 de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Seleção e Contratação de Consultor Individual (CI), bem como de seus anexos e Contrato Administrativo, a fim de verificar o atendimento dos requisitos estabelecidos nas Políticas para Seleção e Contratação de Consultores Financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento GN-2350-9, conforme entendimento estabelecido na Resolução nº 14.698 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM/PA, bem como no artigo 42, § 5º da Lei nº 8.666/93 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 Art. 42 § 5º da Lei nº 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública:

*§ 5º Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, **poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.***

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 nº 73.131/73, o qual promulgou o Convênio Constitutivo do BID no Brasil.

A seleção e contratação de consultores com recursos financiados total ou parcialmente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID obedecerão todos os regimentos 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.

O memorando nº 131/2022 (fls. 01-02), informa que: “O Programa recebeu um empréstimo do BID para financiar, entre outras coisas, um programa para reduzir as perdas no seu sistema de distribuição de água potável na cidade de Parauapebas. No âmbito do Programa, a empresa comprometeu-se a cumprir objetivos de melhoria dos indicadores de água não contabilizada, e vai contratar trabalhos de campo para detecção de perdas com equipamento apropriado. Este empréstimo é implementado pela UEP do PROSAP. Além disso, a empresa recebeu apoio do BID, que contratou um



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



serviço de detecção de fugas através do estudo de fotografias de satélite. Este estudo identificou 33 (trinta e três) locais de interesse (presença provável de fugas) numa área que abrange 776 há e correspondente à 335 km de rede. A UEP definirá uma área piloto para realizar trabalhos de detecção precisa dos pontos de fuga, e a sua reparação, utilizando como guia os locais pré-identificados no estudo fotográfico do satélite. Os trabalhos de detecção serão realizados por uma empresa especializada, a ser contratada pela UEP, que utilizará equipamento de detecção apropriado. A SAAEP será responsável pelas reparações e o seu pessoal receberá conselhos da empresa a ser contratada sobre a utilização de equipamento de detecção dos vazamentos”.

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 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 nº 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.

(...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 nº 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.

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 afóra da Lei nº 8.666/93 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 nº 8.666/93, ademais, este possui o dever de atendimento aos princípios da eficiência e moralidade, assim como a correta aplicação dos recursos sob sua gestão. Tampouco serão flexibilizadas as regras



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 Licitação (Acórdão 1.514/2003 – Plenário).

Portanto, quando da utilização do permissivo excepcional do § 5º do artigo 42, 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.

Para Marçal Justen Filho, *“Em qualquer caso, deverá haver uma precisa definição, no ato convocatório, dos critérios de julgamento e das exigências a serem atendidas pelos interessados – sempre acompanhada da comprovação da necessidade das inovações em face de exigências relacionadas à obtenção dos recursos”*. Assim, resta demonstrado que, embora haja permissivo para mitigação da lei licitatória, a Administração está vinculada à objetividade do julgamento. E, ainda, tais alterações apenas serão admitidas quando previstas como condicionante para a concessão do financiamento (ou doação) por parte do ente estrangeiro.

JUSTEN FILHO² defende, ainda, que *“O art. 42, § 5º, significa que podem ser alteradas as regras acerca de procedimento licitatório, prazos, formas de publicação, tipos de licitação, critérios de julgamento etc. Não é possível eliminar os princípios inerentes à atividade administrativa (inclusive aqueles relacionados a direitos dos licitantes), mas podem ser adotadas outras opções procedimentais praxísticas”*.

Pelo entendimento estabelecido na Resolução nº 14.698 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM/PA, bem como art. 42 § 5º da Lei de licitações nacionais de nº 8.666/93, entende não haver impedimento legal à solicitação da contratação pretendida, a qual poderá obedecer as normas e diretrizes da GN 2350-9.

Pois bem. O Coordenador Exec. Da Unidade Exec. do Projeto UEP/PROSAP, por meio do memorando nº 131/2022 (fls. 01-02) solicitou abertura de processo licitatório para seleção e contratação de consultor individual (CI) apresentando as justificativas para tanto.

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. 04-11 o Termo de Referência, contendo 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. nº 1256/2019, na manifestação de fl. 02, também ratifica e autoriza o referido Termo de Referência, bem como, é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da Secretaria que posteriormente foram juntados aos autos.

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 17ª ed. São Paulo: RT, 2016. Pág. 930.

² Obra citada. Pág. 929.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Observou-se às fls. 12-15 a Planilha Orçamentária, 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 Coordenador Executivo da Unid. Exec. Do Projeto - UEP/PROSAP. Foi juntado, ainda, o Cronograma Desembolso Financeiro, a Tabela de Honorários Profissionais (IBEC), o aceite do Banco BID para a proposta encaminhada, a Indicação de Dotação Orçamentária (fls. 16), a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 17), a autorização da Autoridade Competente (fls. 18) e autuação pelo Presidente da Comissão Especial de Licitação José de Ribamar Souza da Silva (fls. 19). Consta também o Decreto nº 1540/2021 que institui a Comissão Especial de Licitação para o Programa Municipal de Saneamento Ambiental Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas - PA - PROSAP (fls. 20). Após, o procedimento fora atuado

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.

Após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, se os quantitativos dos serviços a serem contratados são compatíveis com a demanda do PROSAP, bem como a indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer do Controle Interno (fls. 23-30) opinando pela continuidade do procedimento.

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.

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, como se trata de uma Seleção e Contratação de Consultor Individual - CI, subordinada às Políticas para Seleção e Contratação de Consultorias GN-2350-9 do Banco Interamericano de Desenvolvimento, deve o procedimento ser encaminhado ao referido Banco para aprovação dos atos desenvolvidos, conforme estabelece o item 2, alínea "a" do Apêndice 1 da GN-2350-9:

(a) O Mutuário, antes de solicitar propostas, submeterá à revisão e "não objeção" do Banco o custo estimado e a SDP (incluindo a lista curta) propostos, procedendo às modificações à lista curta e aos documentos razoavelmente solicitados pelo Banco. Quaisquer outras modificações estarão subordinadas à prévia "não objeção" do Banco, antes do envio da SDP aos consultores constantes da lista curta.

Portanto, esta análise fica condicionada a aprovação e revisão pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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

3. DAS RECOMENDAÇÕES

Passemos à análise e recomendações quanto à legalidade da minuta de edital de seleção e contratação de consultor individual (CI) e seus anexos fls. 31-55, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei nº 8.666/1993.

I. Recomenda-se que sejam assinados os documentos de fls. 11, a minuta de convite (fls. 31), o Termo de Referência (fls.35-39) e seus anexos.

II. 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.

4. DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público na Contratação de consultor especializado na área de controle e combate e perdas de água em rede de distribuição para dar apoio à Coordenação da Unidade Executora do Programa – UEP/PROSAP, na implementação do projeto piloto, esta Procuradoria entende que a Minuta do Procedimento de Seleção e Contratação de Consultor Individual (CI) nº 001/2022 PROSAP, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo obedeceram 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, 03 de março de 2022.

QUESIA DE MOURA BARROS
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 269/2017

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 026/2021