



## PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** Processo Licitatório. Seleção Baseada no Menor Custo (SBMC) nº 001/2022-PROSAP.

**Objeto:** Contratação de empresa de auditoria para avaliação de demonstrações financeiras do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação dos 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 Baseada no Menor Custo (SBMC) nº 001/2022-PROSAP, elaborado pelo Chefe do PROSAP (Daniel Benguigui), tendo como objeto a Contratação de empresa de auditoria para avaliação de demonstrações financeiras do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação dos 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 de Seleção Baseada no Menor Custo (SBMC) nº 001/2022-PROSAP, 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 o Contrato de Garantia nº 4917/OC-BR, 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*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



juizamento 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 aquisi o do Banco Interamericano de Desenvolvimento foram incorporados ao ordenamento pátrio a partir do Convênio Constitutivo do Banco e do Decreto Federal n  73.131/73, o qual promulgou o Convênio Constitutivo do BID no Brasil.

A sele o e contrata o de consultores com recursos financiados total ou parcialmente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, obedecerão aos regimentos do próprio Banco, conforme estabelece o item 1.1 das Políticas para Sele o e Contrata o de Consultores Financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento GN-2350-9:

*1.1 O propósito deste documento   definir e explicar as políticas e os procedimentos a serem utilizados para sele o, contrata o 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 n  180/2022, justifica que:

*“Considerando que o Contrato de Empréstimo N  491 7/OC-BR firmado entre o Município de Parauapebas e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID foi assinado em 29 de outubro de 2020, consideramos não ser prudente a realiza o de auditoria, em virtude da execu o de apenas 02 meses no exercício de 2020.*

*Foi solicitado ao Banco a dispensa de apresenta o de relatório de auditoria do exercício de 2020, onde obtivemos a "Não Obje o" do Banco através da CBR-566/2021. Devendo ser realizado a auditoria do exercício de 2021 considerando-se os últimos 2 meses de 2020 (novembro e dezembro), ou seja, a auditoria compreender  um período de 14 meses.*

*No exercício a ser auditado tivemos a celebra o de 14 contratos que geraram um total de 209 pagamentos, o que resultou em um montante total de R\$ 109.258.159,62 (cento e nove milhões, duzentos e cinquenta e oito mil, cento e cinquenta e nove reais e sessenta e dois centavos) dos quais R\$ 58.169.968,04 (cinquenta e oito milhões, cento e sessenta e nove mil, novecentos e sessenta e oito reais e quatro centavos) foram oriundos de financiamento do Banco e R\$ 51.088.191,58 (cinquenta e um milhões, oitenta e oito mil, cento e noventa e um reais e cinquenta e oito centavos) são oriundos de contrapartida.*

*Tivemos ainda 297 (duzentos e noventa e sete) famílias que foram realocadas para o aluguel social devido interferências nas áreas de abrangência do PROSAP, o que resultou em mais 2.534 (dois mil, quinhentos e trinta e quatro) pagamentos referentes aos alugueis mensais das famílias realocadas.*

*O objetivo desta auditoria externa   obter do Auditor uma opinião (ou uma afirma o acerca da impossibilidade de expressar uma opinião) sobre as Demonstra es Financeiras que foram apresentadas, em todos os seus aspectos relevantes, de acordo com os requerimentos da estrutura de relatório financeiro aplicável e um relatório relacionado com a avalia o do sistema de controle interno, a ser efetuada com o alcance previsto nas Normas Brasileiras e Internacionais de Auditoria”.*

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



*"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 o item 1.3 das Políticas para Seleção e Contratação de Consultores Financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento GN-2350-9:

*"Para a finalidade destas Políticas, o termo "consultores" compreende uma grande variedade de entidades públicas e privadas, incluindo empresas de consultoria, empresas de engenharia, administradoras de construção, empresas de gerenciamento, agentes de compras, agentes de inspeção, agências especializadas e outras organizações multilaterais, bancos comerciais e de investimento, universidades, instituições de pesquisa, órgãos governamentais, organizações não-governamentais (ONG) e consultores individuais. Os Mutuários do Banco utilizam tais organizações como consultores, a fim de auxiliar na execução de diversas atividades – tais como assessoria relativa a políticas, reformas institucionais, administração, serviços de engenharia, supervisão de obras, serviços financeiros, assessoria em aquisições; estudos sociais e ambientais; e identificação, preparação e implementação de projetos; a fim de complementar a capacidade técnica dos Mutuários nessas áreas".*

O método de Seleção Baseada no Menor Custo (SBMC) é apropriado para seleção de consultores quando os serviços a serem contratados forem de natureza padronizada ou rotineira, nos quais, o componente intelectual não seja significativo e já existam práticas e padrões bem estabelecidos. Neste método, deve-se fixar uma nota "mínima" de qualificação para estabelecer-se "qualidade". As empresas integrantes de uma lista curta serão convidadas a apresentar suas propostas.

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 afora 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 Licitatória (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 FILHO<sup>2</sup> 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”*.

Pois bem. O PROSAP, por meio do memorando nº 180/2022 (fls. 01 e 02) solicitou abertura de processo licitatório para Seleção Baseada no Menor Custo (SBMC). De acordo com o art. 42 § 5º da Lei de licitações nº 8.666/93, entende-se não haver impedimento legal à solicitação da contratação pretendida, a qual deverá obedecer às normas e diretrizes da GN 2350-9.

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. 04-15, o Termo de Referência assinado pela Larissa M. B. de Sousa, Subcoordenadora d. Adm. e Finan. PROSAP, Dec. nº 265/2019, contendo a definição do objeto, bem como demais condições a serem seguidas no procedimento licitatório.

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

<sup>2</sup> Obra citada. Pág. 929.





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Verificou-se, às fls. 20-26, a Planilha Orçamentária e demais documentos relativos à formação dos preços.

Consta nos autos CBR-310/2022 do Banco Internacional de Desenvolvimento - BID, informando a não objeção do Banco ao Termo de Referência (fl. 019); a Indicação de Dotação Orçamentária (fls. 27); a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e a autorização da Autoridade Competente (fls. 28-29) e 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. 30). Após, o procedimento fora autuado pelo Presidente da Comissão Especial de Licitação.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014- Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário.

Extrai-se da análise da CGM:

*“A elaboração de uma estimativa de custo cuidadosa é essencial para a distribuição realista de recursos alocados. A estimativa de custo tomará por base a avaliação do Mutuário sobre os recursos necessários à execução do serviço: tempo de pessoal e insumos físicos (por exemplo: locação de imóvel e mobília). Os custos deverão ser classificados em duas categorias amplas: > honorários ou remuneração (de acordo com o tipo de contrato utilizado e; > despesas reembolsáveis, e ademais divididos entre custo estrangeiro e local. Quanto aos preços unitários orçados para o presente objeto, teve como referência a Normativa do Departamento Nacional de Infraestrutura de transportes - DNIT, com data base 10/2021. Para composição dos valores além do valor referencial DNIT, incidiu-se sobre o valor unitário o percentual de encargos sociais para os profissionais (Gerente Sênior, Auditores, Auxiliares e Supervisor), fl. 23. Outra despesa constante na Planilha Orçamentária, é o Overhead (despesas indiretas), cuja atribuição tem relação com despesas gerais, e refere-se a custos e despesas ligadas ao funcionamento de uma empresa e que não são vinculadas à fabricação ou produção de um produto ou serviço, sendo este estimado pelo setor técnico do PROSAP em 20%, conforme indicação do Acórdão 508/ 2018-Plenaria. Já o Lucro foi baseado na resolução nº 11 de 21 de agosto de 2021 do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, cujo o percentual adotado foi de 12%, referente a tabela mais atualizada. Além dos valores dos profissionais, incidiu na Planilha Orçamentária, Despesas Fiscais (P15, ISS e CONFINS), com percentual de 16,62% proveniente do resultado do cálculo da fórmula  $DF = \{1/(1- DF) - 1\} \times 100$  conforme dispõe a Tabela de Preços de Consultoria do DNIT. Após verificação dos valores nas tabelas correspondentes, verificou-se que as tabelas utilizadas com fonte de pesquisa DNIT, com data base 10/ 2021, são as mais atualizadas. Este Controle Interno entende que as mencionadas Tabelas são mecanismos confiáveis para aferição dos valores praticados. Para realização de auditoria anual foi considerado uma equipe composta por: 01 Gerente Sênior, 02 Auditores; 02 Auxiliares; 01 Supervisor, equipe que trabalhará um período de 02 (dois) meses anualmente. Como Previsão de execução do contrato é de 05 (cinco) anos, essa equipe será multiplicada por 5x (cinco vezes). Quanto às quantidades estabelecidas*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



*na planilha geral de orçamento o mesmo foi distribuído nos 05 (cinco) anos de execução, conforme Cronograma Físico Financeiro (fl. 22) e correspondente ao período previsto para supervisão e apoio a UEP, evidenciado pelos responsáveis técnicos da Coordenadoria do PROSAP e evidenciada nos autos. Destaca-se que a realização de pesquisas de mercado, formação do preço médio, posterior, análise dos preços e os levantamentos de quantitativos são de total competência e responsabilidade dos emissores de tais documentos a sua veracidade, pois possui equipe técnica especializada a sua correta elaboração. Em tempo, pelo que se veem nos autos as Propostas de Preços da empresa será verificada pelo menor custo, respeitando os valores máximos estipulados a cada produto. Conforme Planilha Orçamentária o pagamento total a ser realizado durante os 5 (cinco) anos de execução, mediante a apresentação e aprovação dos produtos estabelecidos no Termo de Referência, não poderá superar o valor de R\$ 1.014.406,65 (um milhão, quatorze mil, quatrocentos e seis reais e sessenta e cinco centavos) ”.*

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.

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 serviços a serem contratados são compatíveis com a demanda, 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. 34-42) 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.

Ressalta-se que a conveniência da contratação do objeto deste certame está consubstanciada, bem como, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, § único, da Lei nº 8.666/1993, verifica-se que a minuta de edital de Seleção Baseada no Menor Custo (SBMC) e seus anexos fls. 47-91, atendeu às disposições legais aplicáveis à matéria.

## 2. DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público na Contratação de empresa de auditoria para avaliação de demonstrações financeiras do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação dos Igarapés e Margens do Rio Parauapebas-PROSAP, esta Procuradoria entende que a Minuta do Procedimento de





PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Seleção Baseada no Menor Custo (SBMC) 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.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 13 de abril de 2022.

NATHÁLIA LOURENÇO RODRIGUES PONTES  
Assessora Jurídica de Procurador  
Dec. 069/2017

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