



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Processo Licitatório. Seleção Baseada nas Qualidades do Consultor (SQC) nº 001/2023PROSAP.

Objeto: Contratação de empresa de Consultoria para a implementação do Plano de comunicação do Programa de Saneamento Ambiental, Macro drenagem e 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 Baseada nas Qualidades do Consultor (SQC) nº 001/2023PROSAP, iniciado pelo Gabinete do Chefe do Executivo - GABIN, através da Coordenadoria de Projetos Especiais, Capitação de Recursos e Gestão de Convênios - PROSAP, tendo como objeto a contratação de empresa de Consultoria para a implementação do Plano de comunicação do Programa de Saneamento Ambiental, Macro drenagem e 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 de Seleção Baseada nas Qualidades do Consultor (SQC) nº 001/2023PROSAP, 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,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção de 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 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.

O Termo de Referência anexo ao memorando nº0816/2019 (fls. 07), informa que: "O presente Termo de Referência (TDR) visa o fornecimento de informações que possibilitem a Contratação de Empresa de Engenharia para elaboração de Projetos Executivos de Desativação das Estações de Tratamento de Esgoto do Bairro Primavera e das Ruas 10 e 19, e para Complementação dos Projetos da ETE Rio Verde, estes compõem o Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas (PROSAP), Programa do Município de Parauapebas, no Estado do Pará para apoio à Unidade Executora do Programa (UEP) na contratação da execução das referidas intervenções".

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 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

2



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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”.

A Resolução nº 14.698 TCM-PA dispõe acerca da aplicação das políticas do Banco Interamericano de Desenvolvimento:

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 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 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 recursos¹".* 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 Gabinete do Chefe do Executivo, por meio do memorando nº 458/2023 da Coord. De Projetos Especiais, Captação de Recursos e Gestão de Convênios (fls. 01/02) solicitou abertura de processo licitatório para Seleção Baseada nas Qualidades do Consultor (SQC), apresentando suas justificativas.

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.

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



Cumpra 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 assinado pela Subcoordenadora Social do PROSAP, Eulália Almeida da Silva - Port. 263/2019 e autorizado pelo Coordenador Exec. Da Unidade Exec. Do Projeto UEP-PROSAP, Daniel Benguigui - Dec. n.º 1256/2019, 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, na manifestação de fl. 01, 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.

Verificou-se às fls. 12-27 a Planilha Geral de Orçamento, Planilha Auxiliar - Composição de Preços, Cronograma de desembolso, Tabela de Profissionais, Quadro de Disponibilidade, Relação de Consolidação dos Custos de Mão de Obra, sendo responsável pelos referidos documentos, a Subcoordenadora Social do PROSAP, Eulália Almeida da Silva - Port. 263/2019; mídia digital do projeto básico; a Indicação de Dotação Orçamentária; autorização do Comitê de Contingenciamento e Monitoramento de Gastos, Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e a autorização do Coordenador Exec. Da Unidade Exec. Do Projeto UEP-PROSAP, Daniel Benguigui; consta também o Decreto n.º 644/2022 e 731/2023 que institui a Comissão Especial de Licitação para o Programa Municipal de Saneamento Ambiental Macro drenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas - PA - PROSAP. Após, o procedimento fora autuado pelo Presidente da Comissão Especial de Licitação, José de Ribamar Souza da Silva.

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.

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 do Gabinete do Chefe do Executivo, bem como a indicação orçamentária, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal n.º 4.293/2005, tendo emitido Parecer do Controle Interno (fls. 36-41) 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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

Além disso, como se trata de uma Sele o Baseada nas Qualidades do Consultor (SQC), subordinada às Políticas para Sele o e Contrata o de Consultorias GN-2350-9 do Banco Interamericano de Desenvolvimento, deve o procedimento ser encaminhado ao referido Banco para aprova o dos atos desenvolvidos, conforme estabelece o item 2, alínea "a" do Apêndice 1 da GN-2350-9:

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

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

Ressalta-se que a conveniência da contrata o do objeto deste certame está consubstanciada, todavia, necessário se faz tecer algumas recomenda es quanto ao procedimento.

Passemos   análise e recomenda es quanto   legalidade da minuta de edital de Sele o Baseada nas Qualidades do Consultor (SQC) e seus anexos fls. 43-75, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 38, único, da Lei n  8.666/1993.

Nesse sentido, recomenda-se que o processo seja revisado na íntegra, evitando-se divergências entre a minuta de edital de Sele o Baseada nas Qualidades do Consultor (SQC), Termo de Referência e Minuta de Contrato Padrão.


2. DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público na contrata o de empresa de Consultoria para a Implementa o do Plano de comunica o do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recupera o de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas (PROSAP), esta Procuradoria entende que a Minuta do Procedimento de Sele o Baseada nas Qualidades do Consultor (SQC) n  001/2023 PROSAP, bem como de seus anexos e Contrato Administrativo obedeceram aos requisitos legais instituídos na Lei de Licita es e demais legisla es pertinentes ao caso, desde que cumpridas as recomenda es desta Procuradoria, bem como sejam devidamente aprovadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, conforme estabelece a GN 2350-9.

Nestes termos,   o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 7 de julho de 2023.


NATHÁLIA LOURENÇO RODRIGUES PONTES
Assessor Jurídico de Procurador
Dec. 069/2017


KENIA TAVARES DE OLIVEIRA
Procuradora-Geral do Município
Dec. 141/2023