



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



## PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** Processo Licitatório. Comparação de Preços nº 001/2023PROSAP.

**Objeto:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM EXECUÇÃO DE ENSAIOS DE LABORATÓRIO E CONTROLE TECNOLÓGICO DE SOLOS, ASFALTO E CONCRETO PARA ANÁLISES TÉCNICAS NAS OBRAS DO PROGRAMA DE SANEAMENTO AMBIENTAL, MACRODRENAGEM 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 de Licitação, seus anexos e Contrato Administrativo, na modalidade de Comparação de Preços nº 001/2023 PROSAP, iniciado pela Coordenadoria de Projetos Especiais, Capitação de Recursos e Gestão de Convênios - PROSAP, tendo como objeto a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM EXECUÇÃO DE ENSAIOS DE LABORATÓRIO E CONTROLE TECNOLÓGICO DE SOLOS, ASFALTO E CONCRETO PARA ANÁLISES TÉCNICAS NAS OBRAS DO PROGRAMA DE SANEAMENTO AMBIENTAL, MACRODRENAGEM 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 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 - 2349-9, 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:

RECEBEMOS

Em: 19/07/2023  
CLC: CENTRAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Centro Administrativo - Morro dos Ventos - Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas - PA  
CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141 E-mail: pmp@parauapebas.pa.gov.br

1

*[Handwritten signatures and initials]*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



§ 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.

As aquisições de bens e serviços com recursos financiados total ou parcialmente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, obedecerão todos os regramentos do próprio Banco, conforme estabelece os itens 1.1 e 1.9 das Políticas para Aquisição de Bens e contratação de obras Financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - GN-2349-9:

1.1 - O propósito deste documento é informar os executores de projeto financiado, total ou parcialmente, por empréstimo do Banco ou fundos administrados pelo Banco e executados por Beneficiários, sobre as políticas que regem a aquisição de bens e contratação de obras e serviços (exceto os de consultoria) necessários à implementação do projeto. O Contrato de Empréstimo regula as relações jurídicas entre o Mutuário e o Banco, sendo estas Políticas aplicáveis à aquisição de bens e contratação de obras para o projeto, conforme previsto no Contrato de Empréstimo. Os direitos e obrigações do Mutuário, dos fornecedores de bens e empreiteiros para o projeto são regidos pelos Editais de Licitação e pelos contratos firmados entre o Mutuário e fornecedores de bens e empreiteiros, e não pelas presentes Políticas ou pelo Contrato de Empréstimo. Ressalvadas as partes do Contrato de Empréstimo, ninguém terá direitos dele decorrentes ou qualquer direito relativamente aos recursos provenientes do empréstimo. (...) 1.9 - Contratação Antecipada e Financiamento Retroativo - O Mutuário poderá decidir iniciar o processo licitatório antes da efetiva assinatura do correspondente Contrato de Empréstimo com o Banco. Em tais casos, os procedimentos de licitação, incluindo divulgação, deverão atender ao disposto nestas Políticas a fim de que os respectivos contratos venham a ser considerados elegíveis para financiamento do Banco, e o Banco revisará o processo utilizado pelo Mutuário. O Mutuário responde pelos riscos da referida contratação antecipada, e a concordância do Banco com os procedimentos, documentação ou recomendação de adjudicação não acarreta o seu compromisso em conceder o empréstimo para o projeto correspondente. Se o contrato for assinado, o reembolso pelo Banco, de quaisquer pagamentos efetuados pelo Mutuário relativamente a tal contratação, antes da assinatura do contrato de empréstimo, é tido como financiamento retroativo, somente sendo permitido nos limites estabelecidos no Contrato de Empréstimo. (negritamos)

O item 3.5 das Políticas para aquisição de bens e contratação de obras financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - GN-2349-9 dispõe sobre a comparação de preços e prevê o seguinte: "3.5 Trata-se do método de aquisições baseado na comparação de preços ofertados por diversos Fornecedores (no caso de bens) ou diversos Empreiteiros (no caso de obras



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



civis), num mínimo de três, para assegurar preços competitivos, constituindo-se em método apropriado para a aquisição de bens disponíveis para entrega imediata, "de prateleira", produtos de pequeno valor sujeitos à especificação padronizada, ou obras civis simples, de pequeno valor. Os pedidos de cotação de preços incluirão a descrição e a quantidade de bens ou especificação das obras, bem como o local e data previstos para entrega ou conclusão. As cotações podem ser submetidas por carta, fax ou meio eletrônico. A avaliação das cotações observará os mesmos princípios de uma licitação aberta. Os termos da proposta aceita serão incorporados à ordem de compra ou contrato simplificado".

A Resolução nº 14.698 TCM-PA (fls. 52-27) 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, pôde 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.*

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



os recursos financeiros para a contratação pretendida, não há como o gestor, por livre vontade, se abster de utilizar as regras licitatórias.

Nesse sentido, manifestou-se o Superior Tribunal de Justiça:

*ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO INTERNACIONAL. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA ISONOMIA ENTRE OS CONCORRENTES. ART. 42, § 5º DA LEI N. 8.666/1993. 1. Em se tratando de concorrência pública internacional com recursos provenientes de agência estrangeira, a legislação pátria admite a inserção de exigências diversas daquelas previstas na Lei Geral das Licitações. Dessa forma, não constitui ilegalidade nem fere o princípio da isonomia entre os concorrentes a necessidade de comprovação de requisitos de capacitação técnica e financeira estabelecidos por instituição internacional como condição para a aprovação do financiamento. Inteligência do art. 42, § 5º, da Lei n. 8.666/1993. 2. Recurso ordinário não-provido. (Processo RMS 14579 MG 2002/0035627-9. Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA. Publicação DJ 10/10/2005 p. 265. RDR vol. 41 p. 289. Julgamento 20 de Setembro de 2005. Relator Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA). - Grifamos.*

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. 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 § 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<sup>1</sup>". 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".

<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

Pois bem. O Sr. Daniel Benguigui, Decreto nº 1256/2019, Coordenador do Programa, por meio do memorando nº 559/2023 (fl. 01), solicitou abertura de processo licitatório na modalidade comparação de preços, apresentando as justificativas da Coord. De Projetos Especiais, Captação de Recursos e Gestão de Convênios. O referido documento relata e justifica o interesse para aquisição da seguinte forma: *"A presente contratação torna-se essencial analisando pontos estratégicos de uma boa administração pública. Justifica-se este pleito em virtude da necessidade de garantir o controle tecnológico das obras através de ensaios no campo e em laboratório, sendo que do ponto de vista técnico os materiais devem atender principalmente aspectos quanto: a resistência a qual serão solicitados (compressão, tração, flexão, cisalhamento, torção...); da sua trabalhabilidade que responde pela facilidade de manusear; da sua durabilidade que está relacionada com aspectos tais como obras temporárias e definitivas; higiene que se torna hoje em dia cada vez mais importante, envolvendo o ser humano e o meio ambiente, entre outros fatores importantes para qualidade das obras e serviços que serão realizadas no âmbito do Programa de Saneamento Ambiental, Macrodrenagem e Recuperação de Igarapés e Margens do Rio Parauapebas. Deverão ser consideradas, juntamente com o que se estipula neste documento, todas as normas publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), especialmente no que se refere a especificações, terminologias e padronizações presentes em normas de execução de serviços e/ou obras."*

Verifica-se nos autos, o objeto desta Licitação será adjudicado pelo menor preço por lote ao licitante que oferecer uma proposta substancialmente adequada (fl. 38 da Minuta de Edital - Instruções às empresas).

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.

Cumpramos 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.

Observa-se às fls. 03-15 o Termo de Referência e seu anexos, assinado pelo servidor: Thiago Oliveira Batista - Engenheiro Civil - Mt - 5554, responsável pela elaboração dos documentos acima citados, que contem a definição do objeto, a justificativa sucinta para a contratação, bem como demais condições a serem seguidas no procedimento licitatório.

Importante consignar que a Autoridade Competente do PROSAP é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da Secretaria que posteriormente foram juntados aos autos.

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

*[Handwritten signatures and initials]*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



devem ser observados na respectiva pesquisa de mercado e formação do preço médio, conforme acima realizado.

Foram juntadas, ainda, a Indicação de Dotação Orçamentária (fl. 16), memorando nº 4892/2023GABIN/CCMG com autorização do Comitê de Contingenciamento e Monitoramento de Gastos (fl. 18); a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fl. 21) a Autorização (fl. 22) para abertura do procedimento licitatório, assinada pela Autoridade Competente Coordenador Executivo do PROSAP, o Decreto nº 731/2023 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 (fl. 23). Após, o procedimento fora autuado pelo Presidente da Comissão Especial de Licitação, José de Ribamar Souza da Silva (fl. 24).

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 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. 26-32) opinando pela continuidade do procedimento.

Após o Parecer Controle Interno, foram juntados aos autos a Minuta de SDP seguida do Termo de Referência e Minuta do Contrato (fls. 33-54).

Destaca-se, ainda, a orientação contida nas políticas para aquisição de bens e contratação de obras financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento GN-2349-9:

*1.7 Com relação a qualquer contrato financiado total ou parcialmente por empréstimo do Banco, é vedado ao Mutuário negar a pré ou pós-qualificação a uma empresa, por razões não vinculadas à capacidade e disponibilidade de recursos necessários à boa execução do contrato, assim como desqualificar qualquer licitante por tais razões. Conseqüentemente, os Mutuários devem dedicar especial cuidado ao determinar a qualificação técnica e financeira dos licitantes, assegurando-se de que eles reúnam as qualificações necessárias para executar o contrato específico.*

Sendo assim, por tratar-se de matéria técnica, partiremos da premissa de que a área técnica do PROSAP observará os contrapontos acima delineados, bem como as políticas para aquisição de bens e contratação de obras financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento para, assim, avaliar os requisitos de qualificação técnica a serem exigidos das empresas licitantes.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



a publicação do Edital, visando evitar eventuais equívocos que possam comprometer o êxito do certame.

Além disso, como se trata de uma licitação na modalidade de Comparação de Preços, subordinada às Políticas para Aquisição de Bens e contratação de obras Financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, *recomenda-se* que seja avaliado pelo Coordenador Exec. Da Unidade Exec. Do Projeto UEP/PROSAP, se o procedimento deve ser encaminhado ao referido Banco para aprovação dos atos desenvolvidos, conforme estabelece o item 2, alínea "b" do Apêndice 1 da GN-2349-9:

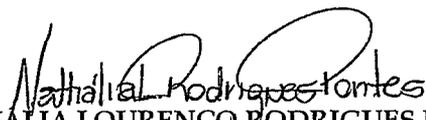
*(b) Antes da expedição dos avisos de licitação, o Mutuário deverá submeter à análise do Banco: a minuta dos Editais de Licitação, juntamente com o convite para apresentação de propostas; instruções aos licitantes, incluindo os critérios de avaliação das propostas e de adjudicação do contrato; e as condições do contrato e especificações para obras civis, fornecimento de bens ou instalação de equipamentos, etc., conforme o caso, juntamente com a descrição dos procedimentos de divulgação a serem utilizados na licitação (caso não tenha sido adotado o procedimento de pré-qualificação). O Mutuário deverá introduzir nesses documentos as modificações que o Banco razoavelmente requeira. Quaisquer modificações adicionais dependerão de prévia aprovação do Banco antes da divulgação aos licitantes.*

## 2. DA CONCLUSÃO

Desta forma, por haver previsão legal e configurado o interesse público na CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM EXECUÇÃO DE ENSAIOS DE LABORATÓRIO E CONTROLE TECNOLÓGICO DE SOLOS, ASFALTO E CONCRETO PARA ANÁLISES TÉCNICAS NAS OBRAS DO PROGRAMA DE SANEAMENTO AMBIENTAL, MACRODRENAGEM E RECUPERAÇÃO DE IGARAPÉS E MARGENS DO RIO PARAUAPEBAS - PROSAP, esta Procuradoria entende que a Minuta do Instrumento Convocatório da Comparação de Preços nº 001/2023 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 Geral do Município.

Nestes termos, é o parecer, S.M.J.

Parauapebas/PA, 19 de julho de 2023.

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

  
CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA  
Procuradora Adjunta do Município  
Dec. 142/2023