



**PARECER REFERENCIAL n. 01/2026-PGE/NUAJ/SAPE**

Florianópolis, data da assinatura digital.

**Referência:** SAPE 713/2026

**Assunto:** Parecer Jurídico Referencial. Programa de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar de Santa Catarina: Resiliência Ambiental, Inovação e Inclusão Social no Espaço Rural – Projeto SC Rural 2. Licitações e contratações cujo objeto seja financiado com recursos advindos da operação de crédito firmada junto ao Grupo Banco Mundial, por meio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD

**Origem:** Secretaria de Estado da Agricultura e da Pecuária (SAPE)

**PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AGRICULTURA FAMILIAR DE SANTA CATARINA: RESILIÊNCIA AMBIENTAL, INOVAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL NO ESPAÇO RURAL (PROGRAMA SC RURAL 2). LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM OS RECURSOS ADVINDOS DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO FIRMADA JUNTO AO GRUPO BANCO MUNDIAL, POR MEIO DO BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO – BIRD. POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DE PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS NOS TERMOS EXIGIDOS PELA REFERIDA ORGANIZAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL, POR MEIO DE CLÁUSULAS E CONDIÇÕES USUAIS DOS RESPECTIVOS CONTRATOS DE EMPRÉSTIMOS, DESDE QUE NÃO CONFLITANTES COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.**

1. Aplicabilidade restrita a licitações e contratações no âmbito do Programa SC Rural 2 cujo objeto seja financiado com recursos advindos da operação de crédito firmada junto ao Grupo Banco Mundial, por meio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).
2. Documentos que devem constar da instrução de processos de celebração do referido termo aditivo.
3. Dispensada a análise individualizada de processos que envolvam matéria recorrente e que se amoldem aos termos desta manifestação jurídica referencial.
4. Necessário encaminhamento à Consultoria Jurídica competente para análise individualizada, nas hipóteses não abarcadas pelo referencial, e em caso de dúvida específica de caráter jurídico externada pelo Gestor.
5. Parecer Jurídico Referencial com validade condicionada à aprovação do Procurador-Geral do Estado, conforme dispõe o artigo 2º, da Portaria GAB/PGE n. 40/21.

Senhor(a) Procurador(a)-Geral Adjunto(a) para Assuntos Jurídicos,



## I – RELATÓRIO

Trata-se de Parecer Jurídico Referencial, elaborado com fundamento no artigo 85-A, do Decreto Estadual 1.485/2018 (Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado), e na Portaria GAB/PGE n. 40/2021, que regulamenta a forma e as condições de emissão e aplicação de pareceres jurídicos referenciais.

O propósito deste parecer é delinear, de modo homogêneo, os requisitos a serem observados no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública estadual quanto à aplicação de normativas em processos licitatórios e contratações, na execução do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar de Santa Catarina: Resiliência Ambiental, Inovação e Inclusão Social no Espaço Rural (Programa SC Rural 2), atinente ao Contrato de Repasse n. 9797-BR (operação de crédito externa) entre o Estado de Santa Catarina e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), autorizado pela Lei n. 19.056, de 17 de setembro de 2024, quando custeadas com os recursos advindos da referida operação de crédito.

É o relatório.

## II - FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 - REQUISITOS PARA EMISSÃO DE PARECER REFERENCIAL

O parecer referencial é manifestação jurídica emitida sobre matérias recorrentes, dispensando-se a análise individualizada pelos órgãos consultivos sempre que o caso concreto se amoldar aos termos da referida manifestação, mediante ateste expresso da área técnica. A utilização dos pareceres referenciais visa dar maior celeridade aos serviços administrativos, além de promover a uniformização da atuação dos órgãos envolvidos.

No âmbito do Estado de Santa Catarina, a emissão de pareceres referenciais encontra previsão no art. 85-A<sup>1</sup> do Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado, regulamentado pela Portaria GAB/PGE n. 40/21.

Na hipótese, estão preenchidas as condições para a emissão de parecer jurídico referencial. Isso porque a análise de processos administrativos que tratam **dos processos licitatórios e contratações, na execução de projetos e programas de desenvolvimento financiados por organismos internacionais, como o Grupo Banco Mundial, por meio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)**, constitui matéria recorrente no âmbito da Administração Pública estadual, o que leva à confecção de grande volume de expedientes similares.

Além disso, a matéria versada é singela, pois restringe-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da conferência de dados e/ou documentos que instruem os autos.

A propósito, a aplicabilidade do parecer fica circunscrita às situações que se amoldam ao seu escopo, de modo que as situações não abarcadas pelos seus termos ou aquelas que ensejem dúvida pontual por parte do gestor devem ser submetidas à consulta específica ao órgão jurídico.

---

<sup>1</sup> Art. 85-A. Poderá ser emitido parecer jurídico referencial quando houver processos e expedientes administrativos de caráter repetitivo para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme.



## **II.2 - FINANCIAMENTOS EXTERNOS DO BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO (BIRD)**

A presente manifestação aborda apenas as questões jurídicas, ao passo que as de ordem técnica e financeira, ou ainda, os aspectos de conveniência e oportunidade são de inteira responsabilidade das áreas técnicas e de seus gestores, de acordo com seus respectivos âmbitos de competência, de modo que não serão aqui enfrentadas.

A captação e a aplicação de recursos oriundos de organismos financeiros internacionais para a execução de políticas públicas de desenvolvimento encontram respaldo no artigo 174, § 1º e § 2º, da Constituição da República<sup>2</sup>, que atribui ao Estado o papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, a quem cabe exercer funções de planejamento e incentivo ao desenvolvimento econômico e social, inclusive por meio da implementação de programas estruturantes voltados ao fortalecimento da atividade produtiva e à redução de desigualdades regionais.

No panorama contemporâneo, caracterizado por uma crescente busca por desenvolvimento sustentável e inclusivo, os Estados deparam-se com o desafio de viabilizar fontes de custeio para suas iniciativas. Nesse cenário, o crédito externo proveniente de instituições como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) — integrante do Grupo Banco Mundial — consolida-se como alternativa estratégica para o fomento local.

A entidade atua como relevante organismo multilateral de cooperação. Sua importância reside na oferta de aporte financeiro e suporte técnico para projetos em áreas vitais, tais como infraestrutura, saúde, educação, assistência social e gestão ambiental. Tais intervenções não almejam apenas a expansão econômica; priorizam, sobretudo, a elevação da qualidade de vida da população e a garantia de um progresso equitativo e eficiente.

Considerando que o programa possui relevante componente de sustentabilidade ambiental, suas diretrizes também se harmonizam com o disposto no artigo 225, da Constituição Federal<sup>3</sup>, que impõe ao Poder Público o dever de promover políticas voltadas à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao uso sustentável dos recursos naturais, em benefício das presentes e futuras gerações.

A captação desses recursos amplia o horizonte de possibilidades para as gestões estaduais. O investimento direto resulta em avanços tangíveis na infraestrutura — a exemplo da modernização de rodovias, escolas e unidades de saúde — e na consolidação de políticas socioambientais robustas.

Além do capital, a parceria com essas instituições faculta o acesso a uma rede global de conhecimento. Esse intercâmbio permite a incorporação de inovações e a adoção das melhores práticas internacionais, o que promove o efetivo fortalecimento institucional do mutuário mediante a assistência técnica especializada.

Contudo, o acesso a tais linhas de crédito impõe exigências rigorosas, pois os Estados devem apresentar projetos com estrutura sólida, em total harmonia com as diretrizes dos bancos. Exige-se, ainda, a demonstração de capacidade gerencial e de sustentabilidade fiscal

<sup>2</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

<sup>3</sup> Art. 225. Todos têm direito ao Meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.



de longo prazo. Outro pilar indispensável é a governança: a transparência e o controle social devem nortear todas as fases, desde a concepção até a avaliação final dos resultados.

Feitas as considerações, passo ao exame da matéria de fundo.

## **II.3 - LEGALIDADE E PREVALÊNCIA DAS NORMAS INTERNACIONAIS EM FINANCIAMENTOS EXTERNOS**

### **II.3.1 - Fundamento legal para a Aplicação de Normas de Organismos Internacionais no Brasil**

A aplicação de normas de organismos financeiros internacionais no Brasil encontra seu fundamento legal na adesão do país a acordos e tratados internacionais. O Brasil, ao ratificar convenções como a de *Bretton Woods* (que criou o BIRD e o FMI), incorpora essas normas ao seu ordenamento jurídico interno.

A cooperação técnica e financeira com organismos multilaterais de desenvolvimento também se insere no contexto da atuação internacional do Estado brasileiro, de acordo com o princípio da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, previsto no artigo 4º, inciso IX da Constituição Federal<sup>4</sup>, que orienta a celebração de acordos e parcerias voltadas ao fortalecimento institucional e ao desenvolvimento sustentável.

A Lei federal n. 8.666/93, antiga Lei de Licitações, já previa expressamente essa possibilidade em seu artigo 42, § 5º, que admitia condições decorrentes de acordos internacionais em processos licitatórios financiados por agências de cooperação estrangeira ou organizações financeiras multilaterais, inclusive quanto aos critérios de seleção da proposta mais vantajosa, mesmo que estes desviassem da lei geral.

Por sua vez, a Lei federal n. 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, também abordou o cenário de financiamento internacional. Seu artigo 1º, § 3º, é expresso ao prever que, 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 e (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; e 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.

O artigo 1º, § 4º, ainda, determina que a documentação encaminhada ao Senado Federal para autorização do empréstimo deve fazer referência a essas condições contratuais. Uma vez que o Grupo Banco Mundial é organismo financeiro multilateral do qual o Brasil é parte, as disposições do artigo 1º, § 3º, da Lei n. 14.133/2021 são diretamente aplicáveis às aquisições objeto do presente Referencial.

### **II.3.2 - Análise da Hierarquia e Compatibilidade Normativa: Posição do TCU, TCE-SC, AGU e STJ**

---

<sup>4</sup> Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

[...]

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;



Relativamente à questão da hierarquia e compatibilidade entre as normas nacionais e as dos organismos internacionais, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a orientação da Advocacia-Geral da União (AGU) afirmam que, embora as diretrizes de organismos como o Banco Mundial sejam admitidas em contratações brasileiras, elas devem decorrer de uma exigência expressa no contrato de financiamento. Mais importante, esses procedimentos, mesmo que não sigam estritamente a lei geral de licitações, devem estar subordinados aos princípios fundamentais da contratação pública brasileira, consagrados no artigo 37, da Constituição Federal de 1988 (CRFB/88): legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, além do princípio do julgamento objetivo e da igualdade.

Nesse sentido, a doutrina<sup>5</sup>, ainda sob a vigência do artigo 42, § 5º, da Lei n. 8.666/93:

*"Fica, então, a questão: de acordo com o § 5º do art. 42 da Lei n. 8.666/93, nas licitações internacionais há que se observar tão-só as normas dos mencionados organismos financeiros internacionais e o princípio do julgamento objetivo? Pensamos que não.*

[...]

*Quanto ao princípio - embora a lei obrigue agora apenas a observância do princípio do julgamento objetivo -, é óbvio que os demais princípios inscritos no art. 3º da Lei n. 8.666/93 são indiretamente, de observância obrigatória, uma vez que, para que seja atendido o princípio do julgamento objetivo, haverá que se observar as regras do edital (vinculação ao instrumento convocatório), a competitividade e o princípio da igualdade (porque este é de ordem constitucional*

*- art. 37, XXI, da CF).*

*Portanto, conclui-se que, nas licitações internacionais, não se pode simplesmente dar prevalência total às normas dos organismos internacionais, em função apenas da redação literal do § 5º do art. 42 da Lei nº 8.666/93. Há que se observar todas as demais normas atinentes às licitações internacionais, contempladas pela mesma lei, bem como os demais princípios da licitação, que decorrem do princípio do julgamento objetivo ou decorrem do próprio Texto Constitucional, como é o caso do princípio da igualdade dos concorrentes (art. 37, XXI, da CF)."*

Ainda, a doutrina<sup>6</sup> defende que a aplicação de normas específicas de organismos internacionais em financiamentos externos deve-se coadunar com os princípios constitucionais da Administração Pública.

No artigo Infraestrutura e Desenvolvimento: Contribuições dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento no Brasil<sup>7</sup>, os autores discorrem sobre os requisitos legais para aplicação das regras dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD) e sobre a Aplicação das diretrizes dos BMDs em contratações públicas:

"[...].

*A Lei de Licitações admite a aplicação de normas e procedimentos próprios dos BMD nas fases de seleção e contratação, desde que observados os seguintes requisitos:*

<sup>5</sup> MUKAI, Toshio. Licitações e Contratos Públicos, 5ª Edição, São Paulo, Saraiva, pg. 68-69

<sup>6</sup> Filho, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13ª edição, p. 558/559.

<sup>7</sup>

Disponível

em:

[https://justen.com.br/artigo\\_pdf\\_adv\\_est/infraestrutura-e-desenvolvimento-contribuicoes-dos-bancos-multilaterais-de-desenvolvimento-no-brasil/](https://justen.com.br/artigo_pdf_adv_est/infraestrutura-e-desenvolvimento-contribuicoes-dos-bancos-multilaterais-de-desenvolvimento-no-brasil/)



- I. que tais normas sejam exigidas para a obtenção dos recursos externos;
- II. que não contrariem os princípios constitucionais;
- III. que estejam previstas no respectivo contrato de empréstimo ou de doação; e
- IV. que tenham sido objeto de parecer jurídico favorável emitido pelo órgão jurídico do contratante, previamente à celebração do contrato.

#### 2.5. Licitação internacional e sua relação com os BMDs

O § 3º do art. 1º da Lei 14.133/2021 não trata, especificamente, da licitação internacional — esta, definida no art. 6º, inciso XXXV, do mesmo diploma, sendo disciplinada em dispositivos próprios.

**Ainda assim, é comum que as instituições multilaterais prevejam, como condição para a liberação dos recursos, a exigência de licitação internacional para a contratação com o setor privado. Essas exigências visam, geralmente, a assegurar a adoção de práticas e procedimentos consagrados no mercado internacional, promovendo maior integridade e concorrência.**

**A Lei 14.133/2021 estabelece que a exigência de observância às regras licitatórias internacionais deve estar prevista tanto no acordo internacional celebrado com o BMD quanto no contrato de financiamento ou doação firmado com o ente federado beneficiário.**

**Ressalte-se que essas normas devem respeitar os princípios constitucionais, ainda que não haja imposição de observância integral à legislação nacional de licitações.**

**Dessa forma, normas e cláusulas contratuais internacionais que se afastem da legislação brasileira de licitações são consideradas válidas, desde que compatíveis com os princípios estabelecidos na Constituição Federal.**

**Por fim, a legislação exige que o parecer jurídico favorável do ente contratante anteceda a formalização do certame.**

#### 2.6. Aplicação das diretrizes dos BMDs em contratações públicas

Tomando-se como exemplo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) regem os procedimentos de contratação realizados por beneficiários que utilizam recursos oriundos de doações ou empréstimos, ainda que parciais, concedidos por essas instituições.

Nessas condições, a Administração Pública brasileira, enquanto mutuária, deve conduzir os certames licitatórios em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelos referidos bancos, como condição para a liberação dos recursos.

**A aplicação dessas normas não se restringe a contratações integralmente financiadas por BMDs. Elas também incidem sobre licitações em que apenas parte dos recursos é oriunda de financiamento internacional.**

**As diretrizes do BID e do BIRD também se aplicam em casos de financiamento retroativo — isto é, quando a licitação é iniciada antes da assinatura do contrato de empréstimo. Em tais casos, as instituições financeiras examinam os atos já praticados e apenas consideram elegíveis os contratos resultantes de certames que tenham observado suas regras. No entanto, mesmo diante do cumprimento das diretrizes, os**



***BMDs não são obrigados a conceder o financiamento, salvo se houver compromisso contratual específico nesse sentido.***

***O financiamento retroativo pode ser operacionalizado sob a forma de reembolso, hipótese em que o BMD ressarcie a Administração Pública pelos valores já pagos ao contratado.***

[...].” (Grifei)

O Tribunal de Contas de Santa Catarina, em resposta à Consulta n. 2/05994806, assim decidiu:

***"Salvo quando houver acordo formal para utilização de recursos do financiamento externo para pagamento de despesas realizadas pela entidade executora estadual antes da celebração do contrato de empréstimo do programa a ser financiado, a contratação dessas despesas deve ter por base legal a legislação nacional sobre licitações e contratos, podendo ser adotadas as normas do organismo internacional naquilo que não conflitar com as normas pátrias. Podem ser adotadas as normas e diretrizes do organismo internacional para contratações de obras e serviços e aquisições após a assinatura do contrato de empréstimo".*** (Grifei).

O Tribunal de Contas do Paraná também já se posicionou sobre a matéria, nos seguintes termos:

***"Consulta formulada pela Companhia de saneamento do Paraná - SANEPAR - ao Tribunal de Contas do Paraná (Revista 114/95 - fls. 143/149).***

***Consultado sobre a possibilidade de realização de contratações obedecendo às regras licitatórias determinadas por organismo financiador externo, em contrariedade às normas da Lei Federal nº 8.666/93, respondeu positivamente o Tribunal de Contas do Paraná, através da Resolução nº 3.872/95 - TC, desde que atendidos os seguintes requisitos mínimos:***

- 1 - Serem condições indispensáveis à concessão do financiamento com recursos externos, expressamente estipulados pelo respectivo organismo internacional;***
- 2 - Sejam estabelecidas previamente no ato convocatório (edital) e adotadas mediante justificção (motivação) do administrador licitante, com clara e precisa indicação das alterações e exigências, com posterior aprovação pela autoridade hierarquicamente superior;***
- 3 - Não afrontem os princípios de administração pública, entre os quais os contidos no artigo 27 da Constituição Estadual e 37, 'caput' da Constituição Federal, reafirmadas no artigo 3º e parágrafos da lei 8.666/93."***

Cabe ainda mencionar a consulta efetuada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária ao Tribunal de Contas da União sobre o tema. A orientação do TCU, à época, fundamentou-se na ***"possibilidade de adoção de procedimentos licitatórios nos termos exigidos pelas referidas organizações financeiras internacionais, através de cláusulas e condições usuais dos respectivos contratos de empréstimos, desde que não conflitantes com o texto constitucional do país."***

Em outra oportunidade, o TCU<sup>8</sup> entendeu que:

***" - Sua aplicação seja indispensável para o financiamento, e esteja estabelecida no contrato de empréstimo aprovado pelo Senado e, conforme o caso, pelas assembleias legislativas, câmara, etc.***

<sup>8</sup> RDA 188/243



*Estejam estabelecidas previamente no edital, com justificativa prévia da autoridade administrativa.*

*Não afrontem os princípios constitucionais (art. 37 e seu inciso XXI)."*

Por fim, cito decisão do Superior Tribunal de Justiça<sup>9</sup> sobre o tema:

PROCESSUAL CIVIL - AGRAVO DE INSTRUMENTO - ADMISSIBILIDADE - AÇÃO MOVIDA POR PESSOA JURÍDICA DOMICILIADA NO PAÍS CONTRA ORGANISMO INTERNACIONAL - COMPETÊNCIA DO STJ PARA JULGAR AGRAVO DE INSTRUMENTO INTERPOSTO CONTRA DECISÃO INTERLOCUTÓRIA DA JUSTIÇA FEDERAL DE 1ª INSTÂNCIA - PROJETO DE COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO DO PARANÁ E A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - LICITAÇÃO - OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DAS REGRAS DA LEI 8.666/93.

[...].

2. Demanda que envolve procedimento de concorrência pública realizado em razão de projeto de cooperação técnica entre o PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO- PNUD, integrante da ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS- ONU.

[...].

4. Tratando-se de recursos provenientes de contrapartida estadual e de empréstimo pelo qual se compromete também o Estado do Paraná a restituir ao BID, em prazo determinado, mediante pagamento de juros, conclui-se que, senão em seu todo, a maior parte dos recursos é de responsabilidade do Estado Brasileiro, não havendo como negar aplicação dos princípios insertos no art. 37 da Carta Política de 1988 relativos à atuação da Administração Pública, ou tampouco de algumas das regras constantes da Lei de Licitações, lei 8.666/93. [...]

O TCU, mais recentemente, tem reiterado que a aplicação de normas internacionais é possível desde que não conflitem com o texto constitucional. Isso significa que a prevalência das normas internacionais decorre do princípio de especialidade, aplicando-se a acordos específicos para financiamento externo, em detrimento da generalidade da lei nacional de licitações. Contudo, essa especialidade não pode violar os fundamentos da ordem jurídica brasileira. Os recursos provenientes de empréstimos internacionais, embora de origem externa, são emprestados à entidade brasileira e devem ser reembolsados, o que reforça sua natureza de recursos públicos, o que justifica a manutenção do rigor na sua gestão e a aplicação dos princípios constitucionais.

As condições para a admissão das normas internacionais são claras: devem ser condições indispensáveis para a concessão do financiamento, expressamente estipuladas pelo organismo internacional; devem ser estabelecidas previamente no edital, com justificativa prévia da autoridade administrativa e não devem violar os princípios constitucionais (artigo 37 e seu inciso XXI da CRFB).

### **II.3.3. Implicações para órgãos regidos pela Lei n. 14.133/2021 e empresas estatais pela Lei n. 13.303/2016**

Para os órgãos da administração pública direta e indireta regidos pela Lei n. 14.133/2021, a prevalência condicional das normas internacionais, sujeita aos princípios constitucionais, aplica-se diretamente. Isso significa que, em caso de financiamento externo, os órgãos podem seguir os procedimentos de aquisição do Banco Mundial, desde que o acordo de

<sup>9</sup> Ag 627.913/DF, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 07.10.2004, DJ 07.03.2005 p. 221



empréstimo assim o exija e que as normas internacionais não contrariem os princípios fundamentais da CRFB.

Por sua vez, a Lei Federal n. 13.303/2016 (Lei das Estatais) não contém uma disposição idêntica ao artigo 1º, § 3º, da Lei n. 14.133/2021. A Lei das Estatais, em seu artigo 40, exige que as empresas públicas e sociedades de economia mista publiquem e mantenham atualizados regulamentos internos de licitações e contratos (RILC) compatíveis com a lei.

De qualquer forma, os mesmos critérios de prevalência condicional se aplicam: as normas internacionais são admitidas se indispensáveis ao financiamento, expressamente previstas no contrato e, principalmente, se não violarem os princípios do artigo 37 da CRFB. A flexibilidade da Lei das Estatais pode, em alguns aspectos, facilitar a harmonização com as diretrizes internacionais, mas os limites impostos pela Constituição permanecem inalterados.

A principal implicação para ambos os tipos de entidades é que, apesar das diferenças em seus regimes jurídicos, os princípios constitucionais (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, julgamento objetivo, igualdade) atuam como um mínimo legal unificador para todas as entidades públicas envolvidas em projetos com financiamento externo. Isso significa que os requisitos essenciais de integridade, transparência e eficiência não podem ser dispensados, independentemente da lei nacional específica que rege a entidade. A interpretação jurídica da prevalência das normas internacionais deve, portanto, convergir para a observância desses princípios de ordem superior, garantindo que a gestão dos fundos públicos, mesmo que de origem externa, seja realizada com a devida *accountability*.

## **II.4 - FASE PREPARATÓRIA: EXIGÊNCIAS E POSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DE DOCUMENTOS**

### **II.4.1. Requisitos da Fase Preparatória na Lei n. 14.133/2021 (DOD/DFD, ETP, Análise de Riscos, Orçamento Estimado)**

A Lei n. 14.133/2021 confere especial relevância à fase preparatória dos processos de contratação, considerando-a um conjunto de medidas e decisões administrativas que antecedem a fase externa da licitação. O objetivo é definir todos os requisitos necessários para um procedimento licitatório adequado e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Essa fase é crucial para garantir a eficiência, a economicidade e a conformidade da contratação, mitigando riscos e assegurando que a demanda pública seja atendida de forma satisfatória.

Os documentos mandatórios da fase preparatória, conforme a Lei n. 14.133/2021 e seus regulamentos, incluem:

**Documento de Formalização da Demanda (DFD):** É o documento inicial onde a área requisitante evidencia e detalha a necessidade da contratação. Serve como base para o planejamento e a elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA).

**Estudo Técnico Preliminar (ETP):** Documento fundamental que caracteriza o interesse público e a melhor solução para a necessidade identificada. O ETP deve conter elementos como a descrição da necessidade, a demonstração da previsão no PCA, os requisitos técnicos e de sustentabilidade da contratação, as estimativas de quantidades, o levantamento de mercado, a estimativa do valor da contratação, a descrição da solução como um todo, as justificativas para o parcelamento ou não, o demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade, as providências a serem adotadas pela Administração, contratações correlatas, possíveis impactos ambientais e um posicionamento conclusivo sobre a adequação



da contratação. A AGU enfatiza que o ETP deve conter, no mínimo, os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do artigo 18, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, e que a ausência dos demais elementos deve ser devidamente justificada.

**Análise de Riscos e Matriz de Risco:** A Lei n. 14.133/2021 exige que o planejamento da contratação inclua a análise de riscos. A Administração pode utilizar as informações da gestão de riscos para construir uma Matriz de Alocação de Riscos, que deve ser atualizada e anexada em diversas etapas do processo.

**Orçamento Estimado:** Após a definição da solução e da quantidade, o custo total estimado deve ser determinado por meio de pesquisa de mercado abrangente e confiável. Uma pesquisa de preços precisa é essencial para estimar os custos e estabelecer o valor de referência para a licitação.

A importância desses documentos reside em sua capacidade de garantir que a Administração Pública tome decisões informadas, evite desperdícios e assegure a conformidade com os princípios da boa gestão pública.

#### **II.4.2. Instrumentos e normas específicas do Banco Mundial para a fase preparatória**

Inicialmente, deve-se ressaltar a complexidade e a extensão das diretrizes e demais documentos exigidos do Banco Mundial, o que não torna possível realizar um exame pormenorizado de todos os documentos que podem ser utilizados em detrimento daqueles exigidos pela Lei n. 14.133/2021, até porque não é objeto deste Referencial se ocupar de questões relacionadas à execução do contrato propriamente dito.

Por isso, as normas relacionadas ao assunto foram examinadas de forma superficial, cabendo à área operacional do respectivo órgão, juntamente com seu jurídico, analisar detidamente o conteúdo de tais documentos e sua aptidão para substituir e complementar aqueles exigidos pela legislação pátria.

De qualquer forma, importante mencionar que os organismos financeiros internacionais também possuem requisitos rigorosos para a fase de planejamento dos projetos que financiam.

**Banco Mundial:** O Regulamento de Aquisições do Banco Mundial exige a preparação de um Plano de Aquisições (*Procurement Plan*) e, para projetos de Financiamento de Projetos de Investimento (IPF), uma Estratégia de Aquisições de Projeto para o Desenvolvimento (*Project Procurement Strategy for Development - PPSD*). O PPSD descreve como as aquisições apoiam os objetivos de desenvolvimento do projeto e entregam *value for money* (VfM). O Plano de Aquisições, por sua vez, detalha as atividades/contratos, métodos de seleção, estimativas de custos e cronogramas para um período inicial de pelo menos 18 meses, sendo atualizado conforme necessário. Os princípios de valor pelo dinheiro (VfM), economia, eficiência e integridade são centrais a este planejamento.

Pode-se verificar que o referido organismo internacional, portanto, possui instrumentos de planejamento que, embora com nomenclaturas distintas, visam a uma preparação robusta e estratégica das aquisições, focando na otimização dos recursos e na consecução dos objetivos do projeto.

#### **II.4.3. Admissibilidade da substituição de documentos: análise de complementaridade e excepcionalidade**



Afirmar que a adoção do Regulamento de Aquisições do Banco Mundial afasta a obrigatoriedade de instrução processual, conforme previsto na Lei Federal n. 14.133/2021, requer uma análise cuidadosa. A interpretação predominante no direito brasileiro, conforme a jurisprudência do TCU e os pareceres da AGU, não aponta para uma "substituição" pura e simples dos documentos nacionais pelos internacionais, mas sim para um princípio de equivalência e complementaridade.

Embora a Lei n. 14.133/2021 exija documentos específicos como o DOD/DFD, ETP, análise de riscos e orçamento estimado, os regulamentos do Banco Mundial também estabelecem requisitos detalhados para a fase de planejamento, como o Plano de Aquisições e o PPSD. A substância e o propósito desses documentos são, em grande parte, equivalentes: ambos visam a uma análise aprofundada da necessidade, da viabilidade técnica e econômica, da gestão de riscos e da estimativa de custos.

A AGU enfatiza que os elementos essenciais da fase preparatória, como a descrição da necessidade, a estimativa de quantidades, o levantamento de mercado e a estimativa do valor da contratação, devem ser devidamente documentados. Caso o Estudo Técnico Preliminar (ETP) não contemple todos os elementos exigidos pela Lei n. 14.133/2021, as devidas justificativas devem ser apresentadas. Isso sugere que a substância do planejamento é mais importante do que a forma ou a nomenclatura específica do documento.

Portanto, a adoção dos regulamentos internacionais permite que o ente mutuário utilize os instrumentos de planejamento dos Bancos, desde que estes cubram, com detalhe e rigor suficientes, todos os requisitos substantivos da fase preparatória exigidos pela legislação brasileira. Se os documentos internacionais (como o *Procurement Plan* ou *PPSD*) já contiverem informações equivalentes ao DOD/DFD, ETP (incluindo análise de riscos e orçamento estimado), eles podem ser aceitos. No entanto, se a legislação nacional exigir elementos específicos que não estejam totalmente abordados pelos instrumentos internacionais, a entidade precisará complementar a documentação ou fornecer justificativas claras para qualquer aparente omissão.

A interpretação é de que não há uma "exceção" à obrigatoriedade da instrução processual, mas sim uma harmonização ou equivalência dos requisitos. Os órgãos de controle brasileiros avaliarão se os instrumentos internacionais, na prática, alcançam o mesmo nível de rigor de planejamento e transparência exigido pela lei nacional, especialmente no que tange aos elementos essenciais da fase preparatória. A entidade deve manter um registro meticuloso e claro, justificando como os documentos internacionais cumprem ou complementam os requisitos nacionais. Essa abordagem proativa de justificação minimiza riscos de futuras auditorias e questionamentos.

Sobre o tema, o artigo Infraestrutura e Desenvolvimento: Contribuições dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento no Brasil, já referenciado anteriormente, apresenta as seguintes considerações:

#### 2.7. Restrições à competitividade e exigências de qualificação

As diretrizes dos BMDs, como as do BID e do BIRD, determinam que as exigências de participação nos certames devem limitar-se ao necessário para assegurar a capacidade do licitante de executar o objeto contratado.

**Exigências desproporcionais ou desvinculadas da efetiva capacidade técnica e operacional do interessado são vedadas, por comprometerem a competitividade do processo.**

**Essa diretriz está em conformidade com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que veda exigências de qualificação técnica e econômica desnecessárias, e com o art. 9º, inciso I, alínea "a", da Lei**



**14.133/2021, que proíbe cláusulas ou condições que restrinjam ou frustrem a competitividade do certame.**

**Os limites e pressupostos de aplicação das normas internacionais, previstos nos incisos I e II do § 3º do art. 1º da Lei 14.133/2021, não se confundem com os padrões da legislação nacional.**

**A rigor, a exclusão da aplicação da Lei 14.133/2021 em licitações subordinadas a tratados internacionais fundamenta-se no art. 3º, inciso II, do próprio diploma, que afasta sua incidência em casos regidos por legislação própria.**

**Em geral, os tratados internacionais estabelecem normas de caráter geral, que não regulam exaustivamente situações concretas. Isso não significa que sejam inaplicáveis diretamente, inclusive em matéria de licitações. No entanto, sua abstração muitas vezes exige a complementação por normas internas.**

Conforme ensina Marçal Justen Filho, nessas situações, a legislação nacional — inclusive a Lei 14.133/2021 — deve ser aplicada subsidiariamente, nos aspectos compatíveis e não conflitantes com os tratados internacionais. Cabe ao intérprete buscar a harmonização entre a norma interna e o tratado, assegurando a prevalência da vontade e dos objetivos pactuados no instrumento internacional sobre disposições específicas da legislação infraconstitucional. (Grifei)

A tabela a seguir faz uma comparação entre os documentos da fase preparatória, ressaltando-se que não se trata de uma análise sobre a possibilidade de substituição, cabendo aos órgãos e entidades analisar a efetiva aptidão de tais documentos para cumprimentos dos requisitos de ordem legal e constitucional:

*Tabela 1: Comparativo de Documentos da Fase Preparatória: Lei n. 14.133/2021 vs. Banco Mundial*

Requisito/Propósito (Lei 14.133/2021)	Documento/Processo Equivalente (Banco Mundial)	Interpretação Legal/ Recomendação
Documento de Formalização da Demanda (DFD): Evidencia e detalha a necessidade da contratação.	<i>Project Procurement Strategy for Development</i> (PPSD): Descreve como a aquisição apoia os objetivos de desenvolvimento do projeto.	Equivalente em propósito. Se o PPSD/Plano de Aquisições do Banco Mundial detalhar a necessidade e o problema a ser resolvido, pode ser considerado equivalente. Caso contrário, suplementação é recomendada.
Estudo Técnico Preliminar (ETP): Caracteriza o interesse público e a melhor solução, incluindo requisitos técnicos, quantidades, levantamento de mercado, impactos ambientais, etc).	PPSD e elementos do Plano de Aquisições: Detalham abordagens de aquisição, avaliação, custos e cronogramas.	Equivalente em substância. O PPSD/Plano de Aquisições do Banco Mundial deve demonstrar análise da solução, viabilidade, estimativas e justificativas. Se algum elemento específico da Lei n. 14.133/2021 (ex: impactos ambientais) não estiver explícito, a complementação é necessária.
Análise de Riscos / Mapa de Riscos: Identificação e mitigação de riscos da contratação.	Gestão de Riscos: (Integrada no PPSD/Plano de Aquisições): consideração de riscos na estratégia de	Equivalente em propósito. A análise de riscos deve ser realizada e documentada. Se o formato internacional não for tão detalhado quanto o Mapa de



	aquisição.	Riscos nacional, a entidade deve garantir que a profundidade da análise seja compatível com a exigência brasileira, justificando a equivalência.
Orçamento Estimado Detalhado: Determinação do custo total estimado por pesquisa de mercado.	Estimativas de Custos: Integradas no Plano de Aquisições.	Equivalente em substância. A estimativa deve ser precisa e baseada em pesquisa de mercado robusta. A metodologia deve ser compatível com as melhores práticas de ambas as normas.

## **II.5 - REQUISITOS DE PUBLICIDADE NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS**

### **II.5.1. Exigências de Publicação da Lei n. 14.133/2021 (PNCP, Diário Oficial, etc.)**

A Lei n. 14.133/2021 reforça o princípio da publicidade, fundamental para a transparência e a competitividade dos processos licitatórios. O principal canal de divulgação estabelecido pela nova lei é o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que se tornou o repositório central de todas as informações sobre licitações e contratos da Administração Pública brasileira.

Além do PNCP, a lei mantém a obrigatoriedade de publicação em Diário Oficial da União, do Estado ou do Município, conforme o caso, para atos essenciais do processo, como avisos de licitação, homologações e adjudicações. A publicação em outros meios, como o Portal de Compras SC (para o Estado de Santa Catarina), também é uma exigência para garantir a ampla divulgação.

### **II.5.2. Requisitos de Publicidade dos Organismos Internacionais (Banco Mundial)**

Os organismos financeiros internacionais também possuem requisitos detalhados para a publicidade das oportunidades de aquisição e dos resultados. O objetivo é garantir a máxima competitividade internacional e a transparência.

Banco Mundial: Exige a publicação de um Aviso Geral de Aquisições (GPN) no seu site externo para todas as aquisições que envolvam concorrência internacional aberta. Os Avisos Específicos de Aquisições (SPN) devem ser publicados no site de acesso livre do mutuário, em pelo menos um jornal de circulação nacional ou gazeta oficial, e também no site externo do Banco. Para aquisições competitivas internacionais abertas, o mutuário deve, se possível, publicar o SPN também em um jornal internacional de ampla circulação. A notificação de adjudicação de contrato (*Contract Award Notice*) deve ser publicada no site do mutuário ou em jornal nacional/gazeta oficial, e no site externo do Banco para aquisições competitivas internacionais.

As exigências visam garantir que as oportunidades de negócio sejam amplamente divulgadas, tanto em nível nacional quanto internacional, para atrair o maior número possível de licitantes elegíveis e promover a concorrência.



### **II.5.3. Cumprimento da Lei Estadual n. 18.369/2022 (Publicação em Mídias Sociais) e Decretos Estaduais**

Além das exigências federais e internacionais, as entidades em Santa Catarina devem observar os requisitos de publicidade específicos da legislação estadual. A Lei Estadual n. 18.369/2022, impõe a publicação de informações sobre licitações nas contas de mídia social do órgão. Esta é uma exigência adicional que visa ampliar a transparência e o acesso à informação, utilizando canais modernos de comunicação digital. Os Decretos Estaduais n. 47/2023 e n. 358/2023 também detalham requisitos específicos de publicidade para o Estado de Santa Catarina, como a publicação no Portal de Compras SC.

### **II.5.4. Análise da cumulatividade das exigências de publicidade**

Considerando o alcance do princípio constitucional da publicidade (artigo 37 da CRFB) e o objetivo de maximizar a transparência e a competitividade, a interpretação jurídica predominante é que os requisitos de publicidade são, em geral, cumulativos.

A publicidade não é uma mera formalidade procedimental, mas um pilar fundamental da administração pública, garantindo o controle social e a isonomia entre os potenciais licitantes. Portanto, qualquer regra internacional que, em tese, pudesse reduzir o escopo da publicidade exigida pela legislação nacional pode ser vista com ressalvas pelos órgãos de controle brasileiros, pois poderia configurar uma violação a um princípio constitucional.

As entidades devem, assim, cumprir o conjunto mais abrangente de requisitos de publicidade de todas as fontes aplicáveis: Legislação Federal (Lei n. 14.133/2021): Publicação obrigatória no PNCP e no Diário Oficial (União, Estado ou Município). Legislação Estadual (Santa Catarina): Publicação no Portal de Compras SC e, conforme a Lei Estadual n. 18.369/2022, nas contas de mídia social do órgão. Normas dos Organismos Internacionais (Banco Mundial): Publicação no UNDB online, nos sites externos dos Bancos e, para aquisições internacionais, em jornais de circulação nacional e, se possível, internacional.

A lógica por trás dessa abordagem cumulativa é que a utilização de múltiplos canais de divulgação aumenta a capilaridade da informação, alcançando um público mais amplo e, conseqüentemente, promovendo uma maior competição e transparência. A própria natureza das exigências dos Bancos (publicação tanto em suas plataformas internacionais quanto em meios nacionais) já aponta para essa necessidade de abrangência. A ascensão das plataformas digitais e mídias sociais, como reconhecido pela Lei Estadual n. 18.369/2022, reforça essa perspectiva, pois esses novos canais complementam os meios tradicionais de divulgação, alinhando-se ao objetivo maior de maximizar o acesso público à informação.

Em caso de dúvida ou aparente conflito, a entidade deve sempre optar pela medida que garanta a maior publicidade, salvo se houver uma justificativa formal e fundamentada para a dispensa de um determinado canal, com a aprovação dos órgãos de controle competentes.

A seguir, apresenta-se uma tabela consolidada dos requisitos de publicidade:

Tabela 2: Requisitos de Publicidade: Legislação Brasileira vs. Organismos Internacionais

Requisito/Tipo de Aviso	Lei Federal n. 14.133/2021	Banco Mundial Regulations	Lei Estadual n. 18.369/2022 (SC)	Recomendação para Cumulatividade
-------------------------	----------------------------	---------------------------	----------------------------------	----------------------------------



**ESTADO DE SANTA CATARINA**  
**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA**

Aviso Geral de Aquisições (GPN)/ Aviso de Licitação	PNCP, Diário Oficial da União/Estado/Município	Site externo do Banco Mundial, UNDB online	Portal de Compras SC	Sim. Publicar em todos os canais aplicáveis para máxima divulgação.
Aviso Específico de Aquisições (SPN) / Edital de Licitação	PNCP, Diário Oficial da União/Estado/Município . Site oficial da entidade	Site externo do Banco Mundial. Site de acesso livre do mutuário. Jornal nacional/gazeta oficial. Jornal internacional (se aplicável)	Portal de Compras SC, Mídias sociais do órgão (Lei 18.369/2022)	Sim. Essencial para garantir a competitividade e a transparência.
Aviso de Adjudicação de Contrato / Homologação e Adjudicação	PNCP, Diário Oficial da União/Estado/Município	Site externo do Banco Mundial, Site de acesso livre do mutuário, Jornal nacional/gazeta oficial	Portal de Compras SC, Mídias sociais do órgão (Lei 18.369/2022)	Sim. Fundamental para o controle social e a prestação de contas.
Outros (ex: alterações, recursos, etc.)	PNCP, Diário Oficial da União/Estado/Município	Site externo do Banco Mundial, Site de acesso livre do mutuário, Jornal nacional/gazeta oficial	Portal de Compras SC, Mídias sociais do órgão (Lei 18.369/2022)	Sim. Manter a coerência na divulgação de todas as etapas relevantes do processo.

Isso posto, conclui-se pela legalidade da utilização do Regulamento de Aquisições para Mutuários de Operações de Financiamento de Projetos de Investimentos do Grupo Banco Mundial para os processos licitatórios e aquisições realizadas com recursos de financiamento externo. Essa permissão se aplica tanto aos órgãos da administração direta, com fundamento no artigo 1º, § 3º, da Lei Federal n. 14.133/2021, quanto às empresas estatais, com base na Lei Federal n. 13.303/2016 e seus respectivos Regulamentos Internos de Licitações e Contratos (RILCs). A aplicabilidade está condicionada ao cumprimento das exigências legais, notadamente à não colisão com os princípios constitucionais em vigor e à obtenção de parecer jurídico favorável prévio à celebração do contrato de financiamento.

Conclui-se, ademais, ser admissível sustentar que a adoção do Regulamento de Aquisições do Banco Mundial nos processos licitatórios e aquisições realizadas com recursos de financiamento externo afasta a obrigatoriedade de instrução processual conforme previsto na fase preparatória da Lei Federal n. 14.133/2021 e dos Decretos Estaduais n. 47/2023 e n. 358/2023. Essa substituição é válida desde que os instrumentos e normas específicas dos Bancos cumpram os mesmos propósitos fundamentais de planejamento, justificativa da demanda, estudo técnico, análise de riscos e estimativa orçamentária, e que sua aplicação não conflite com os princípios constitucionais basilares da administração pública.



Por fim, opina-se no sentido de ser necessário efetuar o rol de publicações explicitadas na Lei Federal n. 14.133/2021 e demais regramentos estaduais, incluindo a publicação no Portal de Compras SC, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no Diário Oficial do Estado e/ou da União, e o cumprimento da Lei Estadual n. 18.369/2022 (publicação em conta de mídia social do órgão). Os requisitos de publicidade são essenciais para a manutenção do princípio constitucional da publicidade e da transparência, não sendo passíveis de derrogação pela adoção de normas internacionais.

### III - CLÁUSULA DE VALIDADE E APLICABILIDADE

1. Prazo de Validade: A eficácia do presente Parecer Jurídico Referencial é de 2 (dois) anos, contados a partir de sua publicação/aprovação oficial.

2. Condição Resolutiva: A validade estipulada no item anterior fica condicionada à manutenção das circunstâncias fáticas e jurídicas que fundamentaram sua análise. O parecer perderá sua aplicabilidade, de forma imediata e independentemente de notificação, na ocorrência de qualquer das seguintes hipóteses:

- a) Alteração na legislação ou em atos normativos que regem a matéria;
- b) Modificação relevante nas circunstâncias fáticas que motivaram a consulta original;
- c) Superveniência de nova interpretação jurídica firmada por órgão de controle ou por tribunal superior.

### IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o presente Parecer Referencial deverá ser utilizado na instrução de processos licitatórios e contratações, na execução do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar de Santa Catarina: Resiliência Ambiental, Inovação e Inclusão Social no Espaço Rural (Programa SC Rural 2), atinente ao Contrato de Repasse n. 9797-BR (operação de crédito externa) entre o Estado de Santa Catarina e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), autorizado pela Lei n. 19.056, de 17 de setembro de 2024, quando custeadas com os recursos advindos da referida operação de crédito, atendidas as condicionantes expostas na fundamentação.

A utilização deste opinativo está condicionada à juntada dos seguintes documentos no processo:

*a) Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, de que a situação analisada se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que os autos se encontram instruídos com os documentos nele listados, tendo sido observadas as orientações jurídicas nele contidas (Anexo I);*

*b) Cópia integral deste Parecer Jurídico Referencial, com o despacho de aprovação do Procurador-Geral do Estado (art. 4º, parágrafo único, da Portaria GAB/PGE 040/2021).*

Fica **dispensada a análise individualizada** pelo órgão jurídico consultivo, desde que a autoridade administrativa competente ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do referido parecer, a teor do que dispõe o art. 4º da Portaria GAB/PGE 040/21.

Havendo dúvida jurídica específica relacionada às hipóteses tratadas neste Parecer Referencial, manifestada pela autoridade competente, ou de matérias que não se enquadrem



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
CONSULTORIA JURÍDICA**

nos padrões de referência, o processo administrativo deverá ser submetido previamente à Consultoria Jurídica setorial, para análise do caso concreto.

É o parecer, que submeto à consideração Superior.

**LORENO WEISSHEIMER**  
**Procurador do Estado**

De acordo.

Encaminhem-se à Procuradoria-Geral do Estado, nos termos do art. 2º, §§ 1º e 2º, da Portaria GAB/PGE nº 040/21, para referendo do Parecer Jurídico Referencial.

**ADMIR EDI DALLA CORT**  
**Secretário de Estado da Agricultura e Pecuária**



## **ANEXO I**

### **Termo de Conformidade**

DECLARO que o caso concreto tratado neste expediente se enquadra, integralmente, nos parâmetros e pressupostos do Parecer Jurídico Referencial n. **xx/xxx (PGE xxx/xxx)**, que os autos foram instruídos com os documentos nele listados, e que foram observadas todas as orientações nele contidas, nos termos da Portaria GAB/PGE n. 40/21.

Local, data da assinatura eletrônica.

**Nome (\*)**

**Cargo (\*)**

**Matrícula n° (\*)**

**(\*) Dados do agente administrativo competente**



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **6UM1D93P**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **LORENO WEISSHEIMER** (CPF: 304.XXX.259-XX) em 14/04/2026 às 16:16:22  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:47:06 e válido até 30/03/2118 - 12:47:06.  
(Assinatura do sistema)

✓ **ADMIR EDI DALLA CORT** (CPF: 585.XXX.929-XX) em 14/04/2026 às 18:20:15  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 11/03/2025 - 18:47:22 e válido até 11/03/2125 - 18:47:22.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0FQRV80MTI0N18wMDAwMDcxM183MTNfMjAyNI82VU0xRDkzUA==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SAPE 0000713/2026** e o código **6UM1D93P** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



## DESPACHO

**Referência:** SAPE 713/2026

**Assunto:** Parecer Jurídico Referencial. Programa de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar de Santa Catarina: Resiliência Ambiental, Inovação e Inclusão Social no Espaço Rural (PROGRAMA SC RURAL).

**Origem:** Secretaria de Estado da Agricultura e da Pecuária (SAPE)

1. Manifesto concordância com o parecer de página x-xx firmado pelo Procurador do Estado Dr. Loreno Weissheimer, cuja ementa foi assim formulada:

**PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AGRICULTURA FAMILIAR DE SANTA CATARINA: RESILIÊNCIA AMBIENTAL, INOVAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL NO ESPAÇO RURAL (PROGRAMA SC RURAL 2). LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES COM OS RECURSOS ADVINDOS DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO FIRMADA JUNTO AO GRUPO BANCO MUNDIAL, POR MEIO DO BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO – BIRD. POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DE PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS NOS TERMOS EXIGIDOS PELA REFERIDA ORGANIZAÇÃO FINANCEIRA INTERNACIONAL, POR MEIO DE CLÁUSULAS E CONDIÇÕES USUAIS DOS RESPECTIVOS CONTRATOS DE EMPRÉSTIMOS, DESDE QUE NÃO CONFLITANTES COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.**

1. Aplicabilidade restrita a licitações e contratações no âmbito do Programa SC Rural 2 cujo objeto seja financiado com recursos advindos da operação de crédito firmada junto ao Grupo Banco Mundial, por meio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).
2. Documentos que devem constar da instrução de processos de celebração do referido termo aditivo.
3. Dispensada a análise individualizada de processos que envolvam matéria recorrente e que se amoldem aos termos desta manifestação jurídica referencial.
4. Necessário encaminhamento à Consultoria Jurídica competente para análise individualizada, nas hipóteses não abarcadas pelo referencial, e em caso de dúvida específica de caráter jurídico externada pelo Gestor.
5. Parecer Jurídico Referencial com validade condicionada à aprovação do Procurador-Geral do Estado, conforme dispõe o artigo 2º, da Portaria GAB/PGE n. 40/21.

2. À consideração superior, tendo em vista o disposto no art. 2º, §§1º e 2º, da Portaria GAB/PGE 040/21.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**ANDRÉ DOUMID BORGES**

**Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, em exercício**



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **C2B785CP**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



**ANDRÉ DOUMID BORGES** (CPF: 651.XXX.000-XX) em 15/04/2026 às 14:15:51

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:17:31 e válido até 13/07/2118 - 13:17:31.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0FQRV80MTI0N18wMDAwMDcxM183MTNfMjAyNI9DMkI3ODVDUA==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SAPE 00000713/2026** e o código **C2B785CP** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



## **DESPACHO**

**Referência:** SAPE 713/2026

**Assunto:** Parecer Jurídico Referencial. Programa de Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar de Santa Catarina: Resiliência Ambiental, Inovação e Inclusão Social no Espaço Rural (Programa SC Rural 2). Licitações e contratações cujo objeto seja financiado com recursos advindos da operação de crédito firmada junto ao Grupo Banco Mundial, por meio do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD.

**Origem:** Secretaria de Estado da Agricultura e da Pecuária (SAPE)

Exmo. Senhor Procurador-Geral do Estado,

### **I – DO OBJETO**

Trata-se de Parecer Jurídico Referencial, de autoria do Procurador do Estado Dr. Loreno Weissheimer, com concordância do Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, em exercício, Dr. André Doumid Borges, elaborado no âmbito do processo SAPE 713/2026, oriundo da Secretaria de Estado da Agricultura e da Pecuária (SAPE), versando sobre as licitações e contratações cujo objeto seja financiado com recursos advindos da operação de crédito externa firmada entre o Estado de Santa Catarina e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), no âmbito do Programa SC Rural 2 (Contrato de Repasse n. 9797-BR), autorizado pela Lei Estadual n. 19.056, de 17 de setembro de 2024.

O parecer é submetido a esta Procuradoria-Geral Adjunta para Assuntos Jurídicos, nos termos do art. 84 do Regimento Interno da PGE (Decreto Estadual n. 1.485/2018) e do art. 2.º, §§ 1.º e 2.º, da Portaria GAB/PGE n. 40/2021, que disciplina a emissão e aplicação de pareceres jurídicos referenciais.

### **II – DO EXAME**

Procedi ao exame do processo administrativo, que se encontra instruído com os seguintes documentos: (a) Exposição de Motivos SAPE n. 12/2026, subscrita pelo Diretor Executivo do SC Rural, Procurador do Estado André Emiliano Uba, e pelo Secretário de Estado da Agricultura e Pecuária, Admir Edi Dalla Cort; (b) Regulamento de Aquisições para Mutuários de Operações de Financiamento de Projetos de Investimento do Banco Mundial (5.ª edição, setembro de 2023); (c) documentos-padrão de licitação do Banco Mundial para seleção de consultores; (d) cópia da Lei Estadual n. 19.056/2024, que autoriza a operação de crédito externo; e (e) o Parecer Jurídico Referencial elaborado pela Consultoria Jurídica da PGE.

Passo à análise.

#### **II.1 – Dos pressupostos formais do parecer referencial**



O art. 85-A do Regimento Interno da PGE prevê a possibilidade de emissão de parecer jurídico referencial quando houver processos e expedientes administrativos de caráter repetitivo para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme. A Portaria GAB/PGE n. 40/2021 regulamenta a matéria e estabelece, em seu art. 3.º, dois pressupostos cumulativos: (I) o volume de processos em matérias similares e recorrentes deve impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e (II) a atividade jurídica exercida deve restringir-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da conferência de dados e documentos.

No caso vertente, ambos os pressupostos estão satisfeitos. A execução do Programa SC Rural 2 ensejará um volume expressivo de procedimentos licitatórios e contratações ao longo do período de vigência do programa, todos regidos por sistemática própria decorrente do contrato de financiamento externo. A análise jurídica, em cada caso concreto, cinge-se à verificação de conformidade com os parâmetros normativos aplicáveis, o que legitima a adoção da via referencial.

Quanto aos requisitos formais do art. 5.º da Portaria GAB/PGE n. 40/2021, verifico que o parecer: (a) contém a expressão “Parecer Jurídico Referencial” na ementa, com indicação da possibilidade de aplicação a casos idênticos; (b) explicita, na fundamentação, as circunstâncias que ensejaram sua adoção e as características do caso paradigma; e (c) apresenta, na conclusão, os requisitos e condições para sua utilização, inclusive com modelo de Termo de Conformidade (Anexo I).

Ressalto, ainda, que o parecer fixa prazo de validade de 2 (dois) anos, em conformidade com o art. 6.º, § 1.º, da Portaria GAB/PGE n. 40/2021, com cláusula resolutiva expressa vinculada à manutenção das circunstâncias fáticas e jurídicas que o fundamentam.

## **II.2 – Da análise de mérito**

O parecer examina adequadamente o quadro normativo aplicável às contratações financiadas por organismos financeiros internacionais, notadamente o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), integrante do Grupo Banco Mundial.

**a) Legalidade da adoção dos regulamentos do Banco Mundial.** O parecer demonstra, com acerto, que a possibilidade de adoção de procedimentos específicos do organismo financeiro internacional encontra fundamento no art. 1.º, § 3.º, da Lei Federal n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), que admite condições peculiares à seleção e contratação constantes de normas e procedimentos de organismos financeiros de que o Brasil seja parte, desde que: (I) sejam exigidas para a obtenção do empréstimo; (II) não conflitem com os princípios constitucionais; e (III) estejam indicadas no contrato de empréstimo e tenham sido objeto de parecer jurídico favorável prévio do órgão jurídico do contratante.

A fundamentação constitucional no art. 174, §§ 1.º e 2.º, e no art. 4.º, inciso IX, da Constituição Federal, bem como a invocação do art. 225 da CRFB/88 no que tange à componente de sustentabilidade ambiental do programa, são pertinentes e reforçam a legitimidade da cooperação financeira internacional.



**b) Prevalência condicional das normas internacionais.** Merece acolhimento a tese central do parecer, segundo a qual a prevalência das normas do organismo financeiro internacional opera pelo princípio da especialidade, aplicando-se aos acordos específicos de financiamento externo em detrimento da generalidade da lei nacional de licitações, porém com limite intransponível nos princípios constitucionais do art. 37 da CRFB/88 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

A jurisprudência do TCU, do TCESC e do STJ citada no parecer corrobora essa orientação, sendo relevante destacar a posição consolidada segundo a qual os recursos provenientes de empréstimos internacionais, embora de origem externa, constituem recursos públicos que devem ser geridos em conformidade com os princípios constitucionais.

**c) Fase preparatória: equivalência e complementaridade documental.** O parecer adota posição equilibrada ao não propugnar pela substituição pura e simples dos documentos da fase preparatória da Lei n. 14.133/2021 (DFD, ETP, análise de riscos, orçamento estimado) pelos instrumentos do Banco Mundial (PPSD, Plano de Aquisições), mas sim pela admissão de equivalência substancial, desde que os instrumentos internacionais cubram, com suficiente detalhe e rigor, os requisitos substantivos da legislação brasileira. A recomendação de complementação documental nas hipóteses em que os instrumentos internacionais não contemplem todos os elementos exigidos pela lei nacional é prudente e juridicamente adequada.

**d) Cumulatividade dos requisitos de publicidade.** Concorro com a orientação de que os requisitos de publicidade são cumulativos, de modo que as entidades devem observar simultaneamente as exigências da Lei n. 14.133/2021 (PNCP, Diário Oficial), da legislação estadual (Portal de Compras SC, Lei Estadual n. 18.369/2022 – publicação em mídias sociais) e dos regulamentos do Banco Mundial (site externo do Banco, jornais nacionais e internacionais). A publicidade constitui princípio constitucional inderrogável pela adoção de normas internacionais, e a abordagem cumulativa maximiza a transparência e a competitividade.

### II.3 – Observações complementares

Sem prejuízo do acolhimento do parecer em seus termos essenciais, registro as seguintes observações complementares:

**Primeira.** A dispensa de análise individualizada pressupõe o ateste expresso da autoridade administrativa competente de que o caso concreto se enquadra integralmente nos parâmetros do parecer referencial, mediante assinatura do Termo de Conformidade (Anexo I do parecer), a teor do art. 4.º da Portaria GAB/PGE n. 40/2021 c/c art. 85-A, § 2.º, do Regimento Interno da PGE.

**Segunda.** As situações não abarcadas pelo escopo do referencial, bem como aquelas que ensejem dúvida jurídica específica por parte do gestor, devem ser submetidas à Consultoria



**ESTADO DE SANTA CATARINA  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

Jurídica setorial para análise individualizada, conforme adequadamente consignado na conclusão do parecer.

**Terceira.** A cópia integral do Parecer Jurídico Referencial, acompanhada do despacho de aprovação do Procurador-Geral do Estado, deve ser obrigatoriamente juntada a cada processo em que sua aplicação for invocada, nos termos do art. 4.º, parágrafo único, da Portaria GAB/PGE n. 40/2021.

### **III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, manifesto concordância com o **Parecer Jurídico Referencial n. 01/2026-PGE/NUAJ/SAPE (p. 292-309)**, de autoria do Procurador do Estado Dr. Loreno Weissheimer, com a concordância do Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica, em exercício, Dr. André Doumid Borges, opinando favoravelmente ao seu referendo pelo Procurador-Geral do Estado, nos termos do art. 2.º, §§ 1.º e 2.º, da Portaria GAB/PGE n. 40/2021.

O parecer apresenta fundamentação jurídica consistente, amparada na legislação constitucional e infraconstitucional aplicável, na jurisprudência do TCU, do TCESC e do STJ, e na doutrina especializada, concluindo pela legalidade da adoção do Regulamento de Aquisições do Banco Mundial nas licitações e contratações financiadas com recursos do BIRD no âmbito do Programa SC Rural 2, observados os limites constitucionais e as condicionantes expressamente indicadas na fundamentação.

Submeto à elevada consideração do Procurador-Geral do Estado.

Florianópolis, data da assinatura digital.

**RICARDO DELLA GIUSTINA**

**Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos**

1. Referendo o **Parecer Referencial nº01/2026-PGE/NUAJ/SAPE (p. 292-309)**, acolhido pelo Dr. Ricardo Della Giustina, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, nos termos do disposto no art. 2º, §§ 1º e 2º, da Portaria GAB/PGE 040/21.

2. Encaminhe-se os autos à Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária (SAPE).

Florianópolis, data da assinatura digital.

**MARCELO MENDES**

**Procurador-Geral do Estado**



# Assinaturas do documento



Código para verificação: **6W32GA4N**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **RICARDO DELLA GIUSTINA** (CPF: 026.XXX.299-XX) em 15/04/2026 às 14:50:22  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:00:36 e válido até 13/07/2118 - 15:00:36.  
(Assinatura do sistema)

✓ **MARCELO MENDES** (CPF: 032.XXX.289-XX) em 15/04/2026 às 15:46:36  
Emitido por: "SGP-e", emitido em 05/06/2018 - 17:47:45 e válido até 05/06/2118 - 17:47:45.  
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0FQRV80MTI0N18wMDAwMDcxM183MTNfMjAyNI82VzMyR0E0Tg==> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SAPE 0000713/2026** e o código **6W32GA4N** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.