



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
CONSULTORIA JURÍDICA**

Processo administrativo nº 8513743-70.2022.8.06.0000

Assunto: Contratação de empresa para prestação de serviços especializados em auditoria de bens patrimoniais, inventário patrimonial, reavaliações e saneamento do sistema.

Ref.: Programa de Modernização do Judiciário Cearense - PROMOJUD

PARECER

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria de Administração e Infraestrutura – SEADI visando a contratação de empresa especializada na prestação dos serviços de auditoria de bens patrimoniais, realização de atividades de inventário patrimonial, saneamento de dados relativos ao acervo patrimonial e conciliação físico contábil do patrimônio do Poder Judiciário do Estado do Ceará.

Instruem os autos, no que interessa, os seguintes documentos:

- a) Especificações técnicas (págs. 03-40);
- b) Preparação do orçamento básico/estimativa de custo (págs. 41-55);
- c) Classificação/dotação orçamentária (págs. 64-65);
- d) Autorização da contratação (pág. 70);
- e) Parecer do Núcleo de Licitações com Financiamento Externo (NULFEX) validando os artefatos técnicos e recomendando o prosseguimento do processo licitatório (págs. 80-82);
- f) Envio dos convites (págs. 88-95), sendo que o teor do documento com as instruções aos proponentes, minuta de termo de contrato, documentação necessária à assinatura do contrato e especificações técnicas foram juntados às págs. 546-608, cumprindo diligência determinada pela Consultoria Jurídica;

- g) Prorrogação do prazo para apresentação das propostas (págs. 179-191);
 - h) Errata das especificações técnicas e reenvio dos convites com a respectiva errata (págs. 194-215);
 - i) Nova prorrogação do prazo para apresentação das propostas (págs. 216-222);
 - j) Recebimento das propostas (págs. 102-175; 176-178; 223-241; 242-281; 282-357; 358-363);
 - k) Avaliação dos critérios técnicos das propostas apresentadas (págs. 364-530);
 - l) Relatório de julgamento (págs. 531-537);
 - m) Parecer técnico do Núcleo de Licitações com Financiamento Externo - NULFEX recomendando o prosseguimento do processo licitatório (págs. 538-539);
 - n) Diligências determinadas pela Consultoria jurídica cumpridas (págs. 546-628; 776-777);
 - o) minuta do contrato (págs. 629-767).
- É o relatório. Passamos ao parecer.

II – DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

De início, vale ter presente que o âmbito de análise deste parecer se restringe, única e tão somente, ao exame dos aspectos formais e procedimentais da contratação em observância ao que dispõe a política de contratação do BID, não se imiscuindo, pois, em aspectos técnicos, financeiros, de conveniência e oportunidade, que são próprios do Administrador Público.

Frise-se, ainda, a presunção de que as especificações técnicas e demais documentos, inclusive o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, tudo visando melhor o interesse público.

Firmadas essas breves premissas, passamos ao exame da matéria.

III – DA NORMA APLICADA À CONTRATAÇÃO

Como se sabe, o Poder Judiciário do Estado do Ceará, dentro do seu

planejamento de modernização, articulou, junto ao executivo estadual, operação de crédito externo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID para viabilizar o Programa de Modernização do Judiciário (Promojud).

O contrato de empréstimo nº 5248/OC-BR foi assinado em 29 de dezembro de 2021, e, em seu bojo, traz como condição para a liberação dos recursos a utilização das suas políticas de contratações.

Assim, para que haja o repasse financeiro, o Poder Judiciário Estadual terá que adotar métodos de contratação estabelecidos pelo Banco.

Sabe-se que a legislação pátria que versa sobre contratações públicas no Brasil (Lei nº 8.666/93 e Lei 14.133/2021) prevê a possibilidade de se utilizar procedimentos específicos do organismo internacional, ou seja, diferentes daqueles tradicionalmente consagrados (concorrência, pregão etc). Esta regra está consolidada no §5º, art. 42, da Lei n. 8.666/93, e no §3º, do art. 1º, da Lei n. 14.1333/2021.

LEI N. 8.666/93

“Art. 42. (...)

§ 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.” (grifo nosso)**

LEI N. 14.133/2021

“Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

(...)

§ 3º 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; (grifo nosso)

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;

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;” (grifo nosso)

Então, conforme autorização legal, há, nestes casos, um afastamento pontual das leis de regência sobre contratações públicas, passando a prevalecer os procedimentos próprios dos entes externos, ressalvando, contudo, a obrigatoriedade de observância do julgamento objetivo e das disposições constitucionais.

Nesse contexto, é assente o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU no sentido de que as Leis nº 8.666/93 e nº 14.133/21 tenham sua aplicação afastada, caso seja incompatível com as regras estabelecidas por agência oficial de cooperação estrangeira ou de organismo financeiro de que o Brasil seja parte, exceto se tais regras implicarem em inobservância de princípios da Constituição Federal brasileira relativo a licitações públicas, senão vejamos:

CONSULTA FORMULADA POR MINISTRO DA FAZENDA. CONHECIMENTO. LICITAÇÕES INTERNACIONAIS. INCOMPATIBILIDADE DAS REGRAS LICITATÓRIAS DO BIRD COM O § 4º DO ART. 42 DA LEI 8.666/1993. PREVALÊNCIA DAS PRIMEIRAS, CONFORME § 5º DO ART. 42 DA LEI 8.666/1993. RESPOSTA AO INTERESSADO. ARQUIVAMENTO.

(ACÓRDÃO 1866/2015 – PLENÁRIO, relator Ministro José Múcio Monteiro, julgado em 29/07/2015.)

REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO CUSTEADA COM RECURSOS FINANCIADOS POR INSTITUIÇÕES QUE COMPÕEM O GRUPO BANCO MUNDIAL. ENTENDIMENTO DO TCU. RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA A ANULAÇÃO DO CERTAME.

1. De acordo com o art. 42, § 5º, da Lei n. 8.666/1993, é possível a realização de processos licitatórios que obedeçam às condições previstas em contratos assinados com instituições financeiras multilaterais e, ainda, a adoção de procedimentos por elas exigidos. 2. Nada obstante, consoante a Decisão n. 1.640/2002 - Plenário, eventual

contrato de empréstimo internacional não pode conter cláusulas conflitantes com a Constituição Federal, uma vez que os princípios constitucionais prevalecem em caso de divergência com as normas dos organismos de financiamento, sendo cabível, ainda, a aplicação subsidiária dos ditames da Lei n. 8.666/1993. (grifo nosso)

3. A exigência não justificada, do ponto de vista técnico-econômico, de experiência mínima de dez anos na prestação de serviços similar ao licitado consubstancia restrição ao caráter competitivo do certame.

4. Deve ser fixado prazo para a anulação de certame maculado do vício insanável da restrição à competitividade.

(ACÓRDÃO 645/2014 – PLENÁRIO, relator Ministro Marco Bemquerer, julgado em 19/03/2014.)

Desse modo, considerando a presente situação de operação de crédito externo para financiamento do Programa de Modernização do Poder Judiciário do Estado do Ceará – PROMOJUD, materializada através do **contrato de empréstimo nº 5248/OC-BR**, está claro que os procedimentos de contratações que envolvam projetos do referido programa, como é o caso trazido no presente processo, poderão obedecer rito especial indicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no caso, as políticas para aquisição de bens e contratação de obras prevista na GN-2349-15 (serviços nos quais os aspectos físicos da atividade sejam predominantes – por exemplo, execução de obras, fabricação de bens, operação e manutenção de instalações ou de fábricas, pesquisas, perfuração exploratória, aerofotogrametria, tratamento de imagens de satélite e serviços contratados com base na execução de resultados físicos mensuráveis); e as políticas para seleção e contratação de serviços de consultoria GN-2350-15 (aqueles em que as atividades de natureza intelectual e de assessoramento predominam).

IV – DA CONTRATAÇÃO ADOTANDO-SE A POLÍTICA DO BID

Firmado o entendimento sobre a utilização das políticas do BID para as contratações, analisa-se o método e procedimento adotado ao caso trazido no caderno administrativo.

Importante consignar que o Plano de Aquisições (versão 1) aprovado e publicado no site do Banco Interamericano de Desenvolvimento em 25/04/2022 (<https://www.iadb.org/en/project/BR-L1560>), prevê no item 3,10 (linha 64) a contratação de “serviços especializados de levantamento e diagnóstico dos bens móveis e intangíveis, compreendendo os inventários, as reavaliações e o saneamento do sistema” através do método “Comparação de Preços (CP)”, disciplinado na cláusula 3.6 da GN-2349-15, e

método de revisão “*ex-post*”, vejamos:

“3.6 A comparação de preços é um método de aquisição que se baseia na obtenção de cotações de preços de no mínimo três fornecedores (no caso de bens) ou empreiteiros (no caso de obras civis), com o objetivo de obter preços competitivos. É um método apropriado para adquirir bens em estoque e fáceis de obter ou produtos básicos com especificações padrão de pequeno valor ou obras civis simples de pequeno valor. A solicitação da cotação de preços deve incluir a descrição e a quantidade dos bens ou as especificações da obra, assim como o prazo (ou data de conclusão) e lugar de entrega designado. As cotações podem ser apresentadas por carta, fax ou meios eletrônicos. Na avaliação das cotações o comprador deve seguir os Princípios Básicos de Aquisições. Os termos da oferta que for aceite devem ser incorporados numa ordem de compra ou num contrato simplificado, incluindo as disposições relacionadas com a elegibilidade e as Práticas Proibidas.”

Ressalte-se, também, que o Manual de Aquisições do Executor, elaborado pelo próprio BID, acrescenta que o método de Comparação de Preços (CP) pode ser utilizado em processos de Aquisição de bens e serviços que não são de consultoria com custo estimado inferior a US\$ 100 mil (cem mil dólares); adicionalmente, para bens e serviços comuns ou de prateleira, o método de comparação de preços pode ser utilizado com custo estimado inferior a US\$ 5 milhões (cinco milhões de dólares); contratação de obras com custo estimado inferior a US\$ 500 mil (quinhentos mil dólares); adicionalmente, para obras simples, com custo estimado inferior a US\$ 25 milhões (vinte e cinco milhões de dólares).

Na espécie, depreende-se que a execução de auditoria de bens, inventário e conciliação físico contábil patrimonial se trata de serviço com especificação padronizada no mercado, com execução de resultados físicos mensuráveis, não se caracterizando, portanto, como um serviço com desenvolvimento de atividades predominantemente de natureza intelectual.

Desse modo, considerando a possibilidade da utilização do método em comento em serviços comuns com custo estimado inferior a US\$ 5 milhões (cinco milhões de dólares), bem como a natureza do serviço objeto da presente contratação, infere-se que estão caracterizados os requisitos para adoção da Comparação de Preços (CP).

V – DO MÉTODO COMPARAÇÃO DE PREÇOS (CP)

Os procedimentos dos processos de aquisição/seleção e contratação,

tanto da GN-2349-15 como da GN-2350-15, estão consignados no Manual de Aquisições do Executor elaborado pelo próprio BID, sendo que, no tocante ao método Comparação de Preços, é imperioso observar o cumprimento das seguintes etapas: 1- Elaboração das especificações técnicas (ET); 2- Envio do convite para a apresentação de propostas de preços; 3- Recebimento e Avaliação das propostas; 4- Elaboração do Relatório de Julgamento; vejamos:

(CP) ETAPAS DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PARA OBRAS

ENCAMINHAMENTO PARA A NÃO OBJEÇÃO

Elaboração das especificações técnicas (ET) > Envio do Convite para a Apresentação de Proposta de Preços > Recebimento e avaliação das propostas > Elaboração do Relatório de Julgamento

93.6 > 93.6 > 992.53 a 2.61 > 93.6

Para o pedido de **Não Objeção** (única) devem ser encaminhados os seguintes documentos:

1. Executor: seguir as referências da página 10;
2. Convite CP;
3. Relatório de Julgamento das Propostas;
4. Ficha Síntese.

FINALIZAÇÃO Enviar

Antes de enviar, confira se todos os documentos foram anexados.

Baixe a GN para visualizar os parágrafos. <http://www.iadb.org/pt/>

GN 2349 | CP

Compulsando os autos, infere-se que o processo de contratação refletiu o seguinte: especificações técnicas (págs. 03-40); envio dos convites (págs. 88-95), sendo que o teor do documento com as instruções aos proponentes, minuta de termo de contrato, documentação necessária à assinatura do contrato e especificações técnicas foram juntados às págs. 546-608; recebimento das propostas (págs. 102-175; 176-178; 223-241; 242-281; 282-357; 358-363); relatório de julgamento (págs. 531-537); a denotar, portanto, que todas as etapas estabelecidas pelo Banco foram devidamente cumpridas.

Da análise do relatório de julgamento, importante destacar que, em prestígio ao princípio da ampla disputa na licitação, foram convidadas onze empresas para participarem do processo licitatório. Outrossim, depreende-se que a avaliação das propostas e elaboração do relatório de julgamento refletiu os preceitos do julgamento

objetivo dos critérios previamente estabelecidos nos artefatos enviados às empresas convidadas.

Ademais, cumpre registrar que a presente contratação (conteúdo dos documentos, quantidade de fornecedores, avaliação das propostas e recomendação de adjudicação) está em consonância com o processo de contratação da solução para balanceadores de carga (item 3,7 do PA), que obteve a “Não Objeção” do BID (O-CSC/CBR-531/2023 – 28 de março de 2023) e, por ter sido indicada com o método de revisão “*ex-ante*” no plano de aquisições, tornou-se paradigma para as demais contratações com método Comparação de Preços (CP).

Sobre o protocolo de revisão pelo BID, a cláusula 1.13 da GN-2349-50 dispõe que:

“O Banco revisa os procedimentos, documentos, avaliações de ofertas, recomendações de adjudicação e contratos do Mutuário, a fim de assegurar-se de que o processo de aquisição seja efetuado de acordo com os procedimentos acordados. Os procedimentos de revisão encontram-se descritos no Apêndice 1. O Plano de Aquisições aprovado pelo Banco10 especificará a aplicabilidade dos procedimentos de revisão relativos às diversas categorias de bens e obras a serem financiadas, no todo ou em parte, pelo empréstimo do Banco.” (grifo nosso)

VI – DA MINUTA DO CONTRATO

Examinando a minuta do Contrato acuradamente, percebe-se que os seus termos se apresentam em perfeita harmonia com as especificações técnicas. Nela também está corretamente indicado o nome da empresa selecionada e os valores pactuados.

Por fim, é de se observar que, em seu cerne, estão expressas, em redação clara e precisa, cláusulas que dispõem sobre: objeto da contratação e seus elementos característicos; serviços a serem prestados e produtos esperados; preço e condições de pagamento; vigência; garantia dos serviços; sanções, dentre outras; além da cláusula de práticas proibidas e elegibilidade, que se trata de uma exigência do Banco.

Dentre as obrigações assumidas pela contratada, vale destacar a Cláusula Vigésima Primeira – Práticas Proibidas, na qual o contratado assume o compromisso de abster-se de executar quaisquer Práticas Proibidas definidas na Política do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Em virtude de o contrato ser custeado por recursos de financiamento internacional, firmado com o Banco Interamericano de

Desenvolvimento – BID no âmbito do Programa de Modernização do Judiciário Cearense – PROMUJUD, o mencionado item representa o comprometimento do contratado em observar os mais elevados padrões éticos e denunciar ao financiador quaisquer atos que repute suspeitos.

As práticas proibidas compreendem atos de práticas corruptivas, fraudulentas, coercitivas, colusivas e obstruídas. Todas elas estão definidas no contrato, em atenção às políticas do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Desse modo, a minuta do contrato apresenta as cláusulas necessárias à execução do serviço com segurança jurídica, o que não desnatura a faculdade do gestor em acrescentar pontos que sejam de interesse da unidade que gerenciará o pacto. Assim, caso seja necessário incluir aspectos ainda não contemplados, entende-se pela pertinência considerando a boa prática de gestão.

VII – CONCLUSÃO

Ante o exposto, ressaltando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, opinamos, considerando que a contratação seguiu os fluxos/procedimentos da política do BID, pela possibilidade da celebração do contrato com a empresa AFIXCODE PATRIMÔNIO E AVALIAÇÕES LTDA, para a prestação de serviços de auditoria de bens patrimoniais, realização de atividades de inventário patrimonial, saneamento de dados relativos ao acervo patrimonial e conciliação físico contábil do patrimônio do Poder Judiciário do Estado do Ceará, tendo por fundamento o tópico III, parágrafo 3.6, da política para aquisição de bens e contratação de obras e serviços de não consultoria financiados pelo BID (GN-2349-15).

É o parecer. À superior consideração.
Fortaleza/CE, 05 de abril de 2023.

LUIS VALDEMIRO DE
SENA MELO:78586593320
Luis Valdemiro de Sena Melo
Assessor Jurídico

Assinado de forma digital por LUIS VALDEMIRO DE SENA
MELO:78586593320
Dados: 2023.04.05 08:03:29 -03'00'

De acordo.
À douta Presidência.
Data supra.

CRISTIANO BATISTA
DA
SILVA:61948039320
Cristiano Batista da Silva
Consultor Jurídico

Assinado de forma digital por CRISTIANO BATISTA DA SILVA:61948039320
Dados: 2023.04.05 10:10:59 -03'00'