



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

Processo nº 8507361-27.2023.8.06.0000

Unidade Requisitante: Unidade de Gerenciamento do Programa de Modernização do Judiciário Cearense

Assunto: Contratação de consultoria individual para prestação de serviço de assessoria nos trabalhos de pesquisa para o desenho e implementação de avaliações experimentais e quase experimentais de intervenções chave do PROMOJUD, que tenham impacto nos resultados do Programa

Ref.: Programa de Modernização do Judiciário Cearense - PROMOJUD

PARECER

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, identificado em epígrafe, encaminhado a esta Consultoria Jurídica para análise e parecer quanto à contratação de Consultoria Individual para prestação de serviço de assessoria nos trabalhos de pesquisa para o desenho e implementação de avaliações experimentais e quase experimentais de intervenções chave do PROMOJUD, que tenham impacto nos resultados do Programa.

No caderno administrativo constam, no que interessa, o seguinte:

- a) Documento de Formalização de Demanda – DFD (págs.02-04);

- b) Estudo Técnico Preliminar – ETP (págs. 05-12);
- c) Termos de Referência – TDR (págs. 13-20);
- d) Estimativa de Orçamento (págs. 23-41);
- e) Classificação e Dotação Orçamentária (págs. 47-48);
- f) Currículo Lattes do Consultor Individual (págs. 50-82);
- g) Justificativa da Escolha (págs. 83-85);
- h) Autorização de Processo Licitatório (pág. 86);
- i) Certificado de Elegibilidade e de Integridade (pág. 89);
- j) Envio de TDR e da Minuta do Contrato (pág.88);
- k) Ata de Negociação (págs. 110-111);
- l) Não objeção (pág. 113);
- m) Manifestação do Núcleo de Licitações com Financiamento Externo - NULFEX (págs. 115-117).

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 obedecem 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.

Consoante ao que dispõe o contrato de empréstimo – normas gerais, em especial o que consta no artigo 6.04, as contratações, sejam de obras, serviços, aquisições, consultorias deverão ocorrer de acordo com o Plano de Aquisições aprovado pelo Banco e, a depender da natureza da contratação, com a **Política de Aquisições** ou com a **Política de Consultores**.

ARTIGO 6.04.

Seleção e contratação de obras e serviços diferentes de consultoria, aquisição de bens e seleção e contratação de serviços de consultoria.
(a) Sujeito ao disposto no inciso (b) deste Artigo, o Mutuário se compromete a realizar ou, conforme o caso, a que o Órgão Executor e

*a Agência de Contratações, se houver, realizem a contratação de obras e serviços diferentes de consultoria, assim como a aquisição de bens, de acordo com o estipulado nas Políticas de Aquisições e no Plano de Aquisições aprovado pelo Banco, **e a seleção e contratação de serviços de consultoria, de acordo com o estipulado nas Políticas de Consultores e no Plano de Aquisições aprovado pelo Banco.** O Mutuário declara conhecer as Políticas de Aquisições e as Políticas de Consultores e, conforme o caso, se compromete a levar tais Políticas ao conhecimento do Órgão Executor e da Agência de Contratações. (grifo nosso)*

Com efeito, no Plano de Aquisições (versão 01) aprovado e publicado no site do Banco Interamericano de Desenvolvimento em 25/04/2022 (<https://www.iadb.org/en/project/BR-L1560>) constata-se a previsão da contratação de consultor individual para atuar na avaliação experimental de Harvard (item 5,7, linha 98), através do método “Contratação Direta”, disciplinado nas cláusulas 5.1 a 5.4 da GN-2350-15, vejamos:

“5.1 Consultores individuais são contratados para serviços em relação aos quais: a) equipes não são necessárias; b) não é necessário qualquer apoio profissional externo adicional (trabalho em casa); e c) a experiência e as qualificações do indivíduo são os requisitos principais. Quando a coordenação, administração ou responsabilidade coletiva forem dificultadas em virtude do número de pessoas, é aconselhável contratar uma empresa.

5.2 Consultores individuais são selecionados com base em suas qualificações para o serviço. Não se exige publicidade e os consultores não precisam submeter propostas. Os consultores devem ser selecionados mediante comparação das qualificações de, pelo menos, três candidatos dentre aqueles que manifestaram interesse na execução dos serviços ou que tenham sido diretamente identificados pelo Mutuário. Os indivíduos considerados para comparação de qualificações deverão preencher os requisitos mínimos relevantes, e os que forem selecionados para contratação pelo Mutuário deverão ser os mais bem qualificados e plenamente capacitados para o desempenho dos serviços. A capacidade é aferida com base no histórico acadêmico, experiência e, quando apropriado, no conhecimento das condições locais, tais como idioma, cultura, sistema administrativo e organização do governo.

5.3 Periodicamente, funcionários permanentes ou associados de uma empresa de consultoria poderão estar disponíveis como consultores individuais. Nesses casos, se aplicarão as disposições relativas ao conflito de interesse integrantes destas Políticas à empresa matriz e suas afiliadas. Os consultores devem assinar as condições de elegibilidade e integridade no respectivo formulário individual.

5.4 Consultores individuais podem ser contratados diretamente com a devida justificativa em casos excepcionais, tais como: (a) tarefas que sejam continuação de serviço prévio que o consultor tenha executado e para o qual o consultor tenha sido selecionado competitivamente; (b) serviços de duração total estimada em menos de seis meses; (c) situações de emergência que decorram de desastres naturais; e (d) quando o indivíduo for o único consultor qualificado para o serviço.” (Grifo nosso)

Na espécie, a unidade requisitante apresentou a seguinte justificativa técnica e legal da seleção direta do consultor individual (págs. 83-85), vejamos:

Diante das alternativas identificadas, a despeito de o método de Seleção Direta para contratação de consultor individual não proporcionar os benefícios de uma seleção competitiva, entendemos que a contratação ora pretendida busca um profissional diferenciado, com profunda expertise e nível de qualificação e de capacitação que lhe confira inquestionável condição de destaque no mercado.

Ademais, após criteriosa busca de perfis de profissionais envolvidos na execução de atividades similares realizadas anteriormente em outras instituições, concluímos que a contratação direta do Dr. José Milton de Sousa Filho é fundamental para alcançar o resultado esperado pelo serviço a ser contratado, especialmente em termos de qualidade, prazo de execução e custo envolvidos com a contratação.

(...)

Ante o exposto, entendemos que a contratação direta do consultor identificado, Dr. José Milton de Sousa Filho, com nível de qualificação e de capacitação que se presta, inegavelmente, a diferenciá-lo dos demais profissionais que operam em determinada área ou segmento de mercado, conforme podemos observar através do amplo rol de informações prestadas referido profissional no âmbito do tempo de serviços já prestados e pelos vários cursos e formação apresentados em seu histórico acadêmico e profissional, é a solução mais eficiente e eficaz para o Promojud.

Por fim, constatamos que o profissional escolhido é detentor de ampla experiência e de uma notória especialização, conforme consta em seu Currículo Lattes, disponibilizado na plataforma Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), do qual destacamos, entre outras:

- i. atuação por mais de 10 anos em pesquisa acadêmica e científica, com aplicação de métodos qualitativos e quantitativos de pesquisa;*
- ii. atuação como pesquisador em temas das áreas de Administração e Economia, com aplicação de metodologias experimentais e quase-experimentais, incluindo a temática de avaliação de impacto;*
- iii. atuação como gestor e consultor de várias organizações privadas, públicas e do terceiro setor;*
- iv. ser usuário proficiente de Stata, com domínio de diversas técnicas estatísticas e econométricas;*

v. *formação acadêmica/titulação com Graduação em Administração pela Universidade Federal do Ceará (UFC); Doutorado em Administração de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP); Mestrado em Administração, com distinção, pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE);*

vi. *participação no programa Microeconomics of competitiveness (MOC) da Harvard Business School, nos Estados Unidos da América desde 2016 até os dias atuais;*

vii. *fluência nos idiomas Português (língua nativa), Inglês e Espanhol;*

viii. *publicações relevantes em formatos de artigos em diversos temas publicados em periódicos, notícias e revistas, como por exemplo, “Gestão de ideias e sua contribuição para a assertividade do processo de inovação”, assim como livros/capítulos sobre diversos temas, trabalhos completos e resumos expandidos publicados em anais de congressos.”*

Desse modo, considerando a natureza do serviço a ser desempenhado pelo consultor, o qual trabalhará no desenho e implementação de metodologia experimental, conforme dispõe os termos de referência: a) assessorar na aplicação da **metodologia experimental e quase experimental de avaliação**; b) assessorar no processo de **criação de indicadores** condizentes com as dimensões e as áreas envolvidas nas intervenções-chave selecionadas no programa, a fim de serem analisados após o resultado da pesquisa; c) auxiliar todas as etapas referentes à **criação e à consolidação dos bancos de dados relativos às informações advindas da pesquisa de campo**; d) elaborar relatórios sistemáticos e eventuais sobre o processo de avaliação; assim como em razão do PROMOJUD ser pioneiro entre os Tribunais no país a ser executado com recursos provenientes de empréstimo de organismo internacional, denota-se, pelas características do serviço e qualificação técnica do Consultor Individual José Milton de Sousa Filho (págs. 50-82) que se trata do único consultor qualificado para o serviço, subsumindo-se, portanto, na alínea “d” da cláusula 5.4 da GN-2350-15 para seleção de consultores individuais: “*Consultores individuais podem ser contratados diretamente com a devida justificativa em casos excepcionais, tais como: (...) (d) quando o indivíduo for o único consultor qualificado para o serviço*”.

V – DO MÉTODO DE SELEÇÃO DIRETA DE CONSULTOR INDIVIDUAL (CI)

Compulsando os autos, infere-se a juntado do Termo de Referência (págs. 13-20); Preparação de Estimativa de Custo (págs. 24-41); Currículo Lattes do Consultor Individual (págs. 50-82); Justificativa Técnica e Legal da Seleção Direta do Consultor Individual (págs. 83-85); envio do TDR e minuta do contrato ao Consultor Individual (pág. 88); Ata de Negociação (págs. 110-111); e, por fim, Não Objeção do Banco (pág. 113); a denotar, portanto, que todas as etapas estabelecidas pelo Banco foram devidamente cumpridas.

Na oportunidade, cumpre destacar a “Não Objeção” do BID (O-CSC/CBR-774/2023 – 05 de maio de 2023) assegurando que o processo licitatório observou os procedimentos estabelecidos nas políticas de contratação do Banco.

Sobre o protocolo de revisão pelo BID, a cláusula 1, do Apêndice 1, da GN-2350-15 dispõe que:

“O Banco revisará o processo de seleção para a contratação de consultores proposto pelo Mutuário no Plano de Aquisições a fim de assegurar sua conformidade com o Contrato de Empréstimo e estas Políticas. O Plano de Aquisições deverá cobrir um período inicial de no mínimo 18 meses. O Mutuário deverá atualizar o Plano de Aquisições anualmente ou conforme necessário, sempre cobrindo o período de 18 (dezoito) meses seguintes de implementação do projeto. Quaisquer modificações do Plano de Aquisições deverão ser enviadas ao Banco para sua aprovação prévia”. (grifo nosso)

VI – DA MINUTA DO CONTRATO

Examinando acuradamente a minuta do Contrato (págs. 90-109), percebe-se que os seus termos se apresentam em perfeita harmonia com os termos de referência. Nela também está corretamente indicado o nome do Consultor selecionado e os valores pactuados.

Por fim, é de se observar que, em seu cerne, estão expressas, em redação clara e precisa, cláusulas reclamadas pelo art. 92 da Lei nº 14.133/2021 que dispõem sobre: objeto da contratação e seus elementos característicos; legislação aplicável à espécie; serviços a serem prestados e produtos esperados; foro eleito para dirimir quaisquer controvérsias não resolvidas administrativamente; preço e condições de pagamento; vigência, dentre outras; além da cláusula de práticas proibidas, que se trata de uma exigência do Banco.

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 o Sr. José Milton de Sousa Filho, para a prestação de serviços de consultoria individual nos trabalhos de pesquisa para o desenho e implementação de avaliações experimentais e quase experimentais de intervenções chave do PROMOJUD, que tenham impacto nos resultados do Programa, tendo por fundamento o tópico V, parágrafos 5.1 e 5.4, *alínea “d”*, da política adotada na GN-2350-15, para a contratação de consultor individual

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza/CE, 16 de maio de 2023.

DANIEL CESAR DE AZEVEDO
CHAGAS:05250023401

Digitally signed by DANIEL
CESAR DE AZEVEDO
CHAGAS:05250023401
Date: 2023.05.16 14:49:22 -03'00'

Daniel César de Azevedo Chagas
Assessor Jurídico

De acordo.

CRISTIANO
BATISTA DA
SILVA:61948039320

Assinado de forma digital
por CRISTIANO BATISTA
DA SILVA:61948039320
Dados: 2023.05.16
15:40:35 -03'00'

Cristiano Batista da Silva
Consultor Jurídico