



Processo nº 8508326-05.2023.8.06.0000

Unidade Requisitante: Coordenadoria de Educação Corporativa - CEDUC

Assunto: Contratação de empresa para ministrar capacitações do Programa de Desenvolvimento de Gestores com foco em Gestão e Comunicação

Ref.: Programa de Modernização do Judiciário Cearense - PROMOJUD

PARECER

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Coordenadoria de Educação Corporativa – CEDUC visando a contratação de empresa para ministrar capacitações do Programa de Desenvolvimento de Gestores do Poder Judiciário Cearense, com foco em Gestão e Comunicação.

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

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

- a) Especificações Técnicas (págs. 02-13);
- b) Estimativa de Orçamento (págs. 14-15/30-88/89-90);
- c) Classificação e Dotação Orçamentária (págs. 16-17);
- d) Autorização de Processo Licitatório (págs. 18-21);

- e) Informação nº 045/2023 da CEDUC apresentando as motivações e artefatos técnicos para contratação (págs. 22-23);
- f) Lista de empresas mapeadas pela área técnica para prestação do serviço (págs. 25-26);
- g) Informação nº 064/2023 da CEDUC apresentando as justificativas para formação da estimativa do orçamento (págs. 94-95);
- h) Convite às empresas para apresentação de proposta (págs. 97-137);
- i) Recebimento das propostas (**BASSO'S CONSULTORIA** págs. 138-172/501-520; **MRH GESTÃO** págs. 173-190; **INSTITUTO PUPLIX** págs. 191-500; **LEME CONSULTORIA** págs. 524-661);
- j) Errata do Convite enviado às empresas (págs. 521-523);
- k) Avaliação técnica das propostas apresentadas (págs. 663-664);
- l) Solicitação de esclarecimentos às empresas a respeito das propostas apresentadas (**MRH GESTÃO** págs. 666/1250; **LEME CONSULTORIA** pág. 667/1251; **BASSO'S CONSULTORIA** pág. 668; **INSTITUTO PUPLIX** pág. 669);
- m) Respostas aos pedidos de esclarecimentos (**LEME CONSULTORIA** págs. 670-721; **INSTITUTO PUPLIX** págs. 722-1226; **MRH GESTÃO** págs. 1227-1235/1252-1296; **BASSO'S CONSULTORIA** págs. 1236-1249);
- n) Relatório de Julgamento das propostas com recomendação de adjudicação do serviço licitado ao **Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública s/s Ltda.** (págs. 1302-2449);
- o) Minuta do Contrato e anexos – Especificações Técnicas, Proposta e documentação complementar do Instituto Publix (págs. 2450-3319);
- p) Manifestação do Núcleo de Licitações com Financiamento Externo – NULFEX pela regularidade do processo de seleção e contratação (págs. 3320-3323);
- q) Despacho desta Consultoria Jurídica recomendando prévia autorização do BID em razão da disparidade do valor da proposta recomendada para adjudicação e da quantia prevista no Plano de Aquisições (págs. 3327-3329);
- r) Informação nº 01/2023 da Unidade de Gerenciamento do Promojud – UGP noticiando que *“dará ciência ao BID quanto à diferença de, aproximadamente, 73,33%, entre o previsto e o realizado no Plano de Aquisições para contratar a Capacitação do Programa de Desenvolvimento de Gestores do Poder Judiciário cearense, previsto na linha 6,37, e atualizará o PA no momento oportuno”* (págs. 3332-3334).

É, no essencial, o relatório. Cumpre-nos opinar.

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 n° 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 05) aprovado e publicado no site do Banco Interamericano de Desenvolvimento em 24/02/2023 (<https://www.iadb.org/en/project/BR-L1560>) constata-se a previsão da contratação da capacitação em “Programa de Desenvolvimento de Gestores com foco em Gestão e Comunicação” (item 6,37), através do método “Comparação de Preços”, disciplinado na cláusula 3.6 da GN-2349-15, 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.”

Por oportuno, cumpre registrar, nos termos da Ajuda Memória da Missão de Supervisão do PROMOJUD realizada nos dias 16 e 17 de novembro/2022, que restou consignado no parágrafo 3.9, que trata da Gestão de Aquisições, a possibilidade de contratação de vagas em cursos de capacitação através do método de Comparação de Preços ou Seleção Direta, a depender da natureza identificada dos serviços a contratar (serviços comuns ou de consultoria) e em conformidade com o Plano de Aquisições aprovado.

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, considerando a natureza do serviço objeto do processo licitatório (curso de capacitação em gestão e comunicação – ver item 4 das especificações técnicas) se tratar de serviço comum, com especificações e metodologia usuais do mercado “serviços de prateleira”, adotou-se o método de Comparação de Preços.

V – DO MÉTODO DE CONTRATAÇÃO POR COMPARAÇÃO DE PREÇOS

Feitas as ressalvas acima, analisa-se o cumprimento das etapas estabelecidas no Manual de Aquisições do Executor do BID e os documentos acostados aos autos, em consonância com as regras do Banco para o método de contratação escolhido.

(CP) ETAPAS DO PROCESSO DE AQUISIÇÃO E CONTRATAÇÃO PARA BENS E SERVIÇOS QUE NÃO SÃO DE CONSULTORIA

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

Para o pedido da **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

GN 2349 | CP

Conforme dispõe o Manual de Aquisições do Executor, as etapas do processo de contratação pelo método Comparação de Preços, com o método de revisão “*ex-post*”, são as seguintes:

- 1) Elaboração das Especificações Técnicas;
- 2) Envio do Convite para a apresentação de Propostas de Preços;
- 3) Recebimento e avaliação das propostas;
- 4) Elaboração do Relatório de Julgamento.

Na espécie, seguindo o que preconizado no Manual do Executor e na GN-2349-15 do BID, depreende-se que as Especificações Técnicas (págs. 02-13) definiram claramente os objetivos, metas e escopo do serviço a ser contratado, bem como fomentaram a mais ampla concorrência possível.

Por sua vez, os Convites para a apresentação de Propostas de Preços foram enviados às empresas que dispõem da capacidade e recursos adequados à prestação do serviço a ser contratado. Outrossim, os Convites foram acompanhados das instruções aos proponentes, minuta do termo do contrato, especificações técnicas e documentação necessária à assinatura do contrato (págs. 97-136), em consonância com o parágrafo 3.6 da GN-2349-15 do BID.

Na sequência, procedeu-se à avaliação técnica das propostas apresentadas (págs. 663-664) e Relatório de Julgamento com recomendação de adjudicação ao **Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública s/s Ltda.** (págs. 1302-2449).

Desse modo, infere-se que o processo de contratação observou as etapas estabelecidas no Manual de Aquisições do Executor para o método Comparação de Preços, assim como ocorreu em harmonia aos Princípios Básicos de Aquisições previstos na GN-2349-15 do BID.

VI – DA MINUTA DO CONTRATO

Examinando acuradamente a minuta do Contrato (págs. 2450-2466), 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.

Sobre o **Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública s/s Ltda.**, vale destacar, conforme consignado no Relatório de Seleção da Consultora, que se trata de empresa sediada em país-membro do Banco e não figura na lista de Empresas e Pessoas Sancionadas pelo BID, portanto está elegível à contratação.

Outrossim, 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; sanções administrativas; reajustes e acréscimos, 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 Décima Nona – 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.

Em arremate, verifica-se a presença, nos autos, dos documentos essenciais, da empresa contratada, para sua habilitação e para regularidade do trato, conforme exigido nas especificações técnicas quais sejam: Habilitação Jurídica (págs. 3291-3310; Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral Municipal (págs. 3311); Habilitação Econômica e Financeira, com Certidão Negativa de Falência, à pág. 3343, Certidão Negativa de Débitos com a Fazenda Distrital, à pág. 3341, Prova de regularidade para com a Fazenda Federal (certidão positiva com efeitos negativos), à pág. 3314, Regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS à pág. 3342 e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT, à pág. 3316. No tocante à qualificação técnica, observam-se os atestados de capacidade técnica às págs. 2623-2760, notas fiscais às págs. 2761-2784 e currículos comprovando qualificação acadêmica e experiência profissional às págs. 2542-2622 e 2792-2937.

Observa-se, ainda, as declarações exigidas por força da Lei 14.133/21, quais sejam: declaração de que não emprega em trabalho noturno, perigoso e insalubre menores de dezoito anos e, em qualquer trabalho, menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos e declaração de reserva de cargos para pessoas com deficiência ou reabilitado da Previdência Social, às págs. 3319 e 3336.

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.

Por fim, considerando a Informação nº 01/2023 da Unidade de Gerenciamento do Promojud – UGP (págs. 3332-3334) e visando garantir que a contratação foi realizada seguindo os ditames das Políticas de Aquisições e do Plano de Aquisições aprovado pelo Banco, oficie-se a UGP para, mesmo após formalização do contrato, juntar *e-mail* que deu ciência sobre a diferença do valor da proposta recomendada para adjudicação e da quantia prevista no Plano de Aquisições, a respectiva resposta do BID e comprovação de aprovação do novo Plano de Aquisições com a atualização dos valores referentes à presente contratação.

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 o **Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública s/s Ltda.** para realização do Programa de Desenvolvimento de Gestores de forma personalizada, através do modelo *in company*, visando a capacitação continuada dos gestores do Poder Judiciário cearense, 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, 30 de agosto de 2023.

DANIEL CESAR DE AZEVEDO
CHAGAS:05250023401

Digitally signed by DANIEL CESAR DE AZEVEDO
CHAGAS:05250023401
Date: 2023.08.30 14:59:45 -03'00'

Daniel César de Azevedo Chagas
Assessor Jurídico

De acordo.

CRISTIANO BATISTA DA SILVA:61948039320
9320

Assinado de forma digital por CRISTIANO BATISTA DA SILVA:61948039320
Dados: 2023.08.30 15:11:58 -03'00'

Cristiano Batista da Silva
Consultor Jurídico