



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

Processo nº 8514803-78.2022.8.06.0000

Assunto: Contratação de Empresa de Consultoria Especializada em Gestão de Processos ou *Business Process Management (BPM)*, Gestão de Qualidade, Gestão Estratégica e Projetos

Ref.: Programa de Modernização do Judiciário Cearense - PROMOJUD

PARECER

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Coordenadoria de Gestão por Processos de Trabalho da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) visando a contratação de empresa de consultoria especializada em Gestão de Processos ou *Business Process Management (BPM)*, Gestão de Qualidade, Gestão Estratégica e Projetos.

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

- a) Histórico do Planejamento da Contratação/Estudos Técnicos Preliminares (págs. 320-442);
- b) Classificação/dotação orçamentária (págs. 10-12);
- c) Autorização do procedimento licitatório (pág. 16);
- d) Preparação do orçamento básico/estimativa de custo (págs. 18-19);

- e) Publicação do aviso de Manifestação de Interesse (págs. 20-23/24-26);
- f) Recebimento das manifestações de interesse – documentos compactados (**CONSÓRCIO DO GRUPO CH** pág. 27; **KPMG** pág. 28; **PUPLIX** pág. 29; **MCKINSEY** pág. 30; **EY** pág. 31; **PORTFOLIO** pág. 32);
- g) Relatório de Avaliação e Formação da Lista Curta (págs. 33-42);
- h) Termos de Referência (págs. 251-311);
- i) Elaboração da Solicitação de Proposta – SP (págs. 43-248);
- j) O-CSC/CBR-1402/2022 do BID - **1ª Não Objeção** (pág. 250);
- k) Manifestação do Núcleo de Licitações com Financiamento Externo - NULFEX atestando a regularidade dos procedimentos e da documentação com as Políticas da GN-2350-15 do BID (págs. 313-314);
- l) Parecer desta Consultoria Jurídica pela regularidade do processo de seleção com as políticas do BID e continuidade das etapas pendentes (págs. 451-460);
- m) Comunicação da Lista Curta das Consultoras Seleccionadas (págs. 463-464);
- n) Envio da Solicitação de Proposta – SP às Consultoras da Lista Curta (págs. 467-667/668-672);
- o) Ata de reunião prévia à apresentação das propostas (págs. 713-720);
- p) Pedidos de esclarecimentos/prorrogação de prazo para apresentação das propostas (**KPMG** – págs. 686-696; **EY** – págs. 697-701/703-705; **PUBLIX** – págs. 702);
- q) Comunicação de prorrogação do prazo para apresentação das propostas (págs. 707-708);
- r) Respostas aos pedidos de esclarecimentos (págs. 721-750);
- s) E-mail do **CONSÓRCIO DO GRUPO CH** solicitando permissão para alterar o consórcio (págs. 751-752);
- t) Respostas a novos pedidos de esclarecimentos (págs. 763-770);
- u) Abertura dos envelopes das propostas técnicas (**EY** – págs. 772-1111; **KPMG** – págs. 1112-1915; **PUBLIX** – págs. 1916 – 3834);
- v) Ata da sessão de abertura das propostas técnicas (pág. 3835-3839);
- w) Relatório de Avaliação Técnica da qualidade das propostas (págs. 3840-4520);
- x) O-CSC/CBR-304/2023 do BID - **2ª Não Objeção** (pág. 4521);
- y) Notificação das Consultoras sobre o resultado da respectiva avaliação

técnica (KPMG – págs. 4522-4524; EY – págs. 4525-4527; PUBLIX – págs. 4528-4530);

z) Reclamação da **KPMG** sobre a nota técnica atribuída na avaliação (págs. 4531-4548);

a.1) Comunicação do adiamento da sessão de abertura das propostas financeiras (págs. 4549-4560);

b.1) Reclamação da **KPMG** provida parcialmente para atribuir nova pontuação técnica de 72,5 pontos (págs. 4561-4573);

c.1) Alteração do resultado do Relatório de Avaliação Técnica (págs. 4574-4622);

d.1) O-CSC/CBR-434/2023 do BID – **Não Objeção** à alteração do resultado do Relatório de Avaliação Técnica (pág. 4623);

e.1) Notificação da **KPMG** sobre a alteração do resultado da avaliação técnica (págs. 4624-4626);

f.1) Ata da sessão da abertura pública das propostas financeiras (págs. 4635-4637);

g.1) Propostas Financeiras (**EY** – págs. 4638-4644; **PUBLIX** – págs. 4645-4650; **KPMG** – págs. 4651-4702);

h.1) Relatório de Julgamento Final recomendando a adjudicação da proposta da **PUBLIX** em razão de ter obtido a maior nota final – combinação da nota técnica e nota financeira (págs. 4703-4714);

i.1) Notificação de conclusão da avaliação combinada de qualidade e custo e convite ao **INSTITUTO PUBLIX** para etapa de negociações do contrato (págs. 4736-4740);

j.1) Prorrogações da proposta financeira (págs. 4789-4791);

k.1) Ata de negociação (págs. 4792-4797);

l.1) Minuta do Contrato rubricada pela **PUBLIX** (págs. 4798-4908);

m.1) O-CSC/CBR-1055/2023 do BID - **3ª Não Objeção** (pág. 4910);

n.1) Minuta do Contrato nº 45/2023 (págs. 4912-5022);

o.1) Manifestação do Núcleo de Licitações com Financiamento Externo – NULFEX pela regularidade do processo de seleção e contratação (págs. 5027-5031).

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, à contratação seguindo o método de Seleção Baseada na Qualidade e Custo (SBQC) disciplinado na política GN-2350-15 do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Firmadas as premissas acima, passamos ao exame da matéria.

III – DA NORMA APLICADA À CONTRATAÇÃO

Ratificando os fundamentos do Parecer de págs. 451-460, a legislação nacional que versa sobre contratações públicas (art. 42, §5º, da Lei n. 8.666/93, e art. 1º, §3º, da Lei n. 14.1333/2021) autoriza a utilização de condições peculiares à seleção e à contratação constantes de normas e procedimentos das agências ou dos organismos internacionais.

Nestes casos, há 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.

Saliente-se, ademais, o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU no sentido de que as regras estabelecidas por agência oficial de cooperação estrangeira ou de organismo financeiro de que o Brasil seja parte devem observar os princípios da Constituição Federal Brasileira relativos a licitações públicas. (*ACÓRDÃO 645/2014 – PLENÁRIO, relator Ministro Marco Bemquerer, julgado em 19/03/2014.*)

Desse modo, considerando o contrato de empréstimo nº 5248/OC-BR que viabilizou a execução do Programa de Modernização do Poder Judiciário do Estado do Ceará – PROMOJUD, resta caracterizado o permissivo legal para utilização das condições peculiares do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, no caso, 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

Nesse contexto, 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 4,4 (linha 78) a

contratação de “Consultoria Especializada em Gestão de Processos ou *Business Process Management (BPM)*, Gestão de Qualidade, Gestão Estratégica e Projetos” através do método “Seleção Baseada na Qualidade e Custo (BSQC)”, disciplinado na Seção II da GN-2350-15, e método de revisão “*ex-ante*”, vejamos:

“II. Seleção baseada na qualidade e custo (SBQC)

Processo de seleção

2.1. A Seleção Baseada na Qualidade e Custo (SBQC) usa um processo competitivo entre empresas constantes da lista curta que leva em conta a qualidade da proposta e o custo dos serviços para a seleção da empresa vencedora. O custo, como fator de seleção, deve ser utilizado judiciosamente. Os pesos relativos atribuídos à qualidade e ao custo serão fixados em cada caso, dependendo da natureza do serviço.

(...)”

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)

V – DAS ETAPAS DO PROCESSO DE SELEÇÃO E CONTRATAÇÃO

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.



Conforme dispõe o Manual de Aquisições do Executor, as etapas do processo de seleção e contratação pelo método SBQC, com o método de revisão “*ex-ante*”, são as seguintes:

- 1) Elaboração dos Termos de Referência – TDR;
- 2) Preparação da estimativa de custo/orçamento;
- 3) Publicação do Aviso de Manifestação de Interesse – MI;
- 4) Elaboração da Lista Curta de Consultoras;
- 5) Elaboração da Solicitação de Propostas – SP;
- 6) Encaminhamento para a 1ª Não Objeção;
- 7) Envio da Solicitação de Proposta às Consultoras da Lista Curta;
- 8) Recebimento das propostas;
- 9) Abertura apenas do envelope de técnica;
- 10) Avaliação da proposta técnica;
- 11) Elaboração do Relatório de Julgamento Técnico;
- 12) Encaminhamento para a 2ª Não Objeção;
- 13) Comunicação da pontuação técnica obtida e da abertura das

propostas de preços;

- 14) Abertura pública da proposta de preços;
- 15) Avaliação das propostas de preços;
- 16) Elaboração do Relatório de Julgamento Final;
- 17) Ata de negociação e contrato rubricado;
- 18) Encaminhamento para a 3ª Não Objeção.

Na espécie, seguindo o que preconizado no Manual do Executor e na GN-2350-15 do BID, depreende-se que os Termos de Referência (págs. 251-311), em observância ao parágrafo 2.3 da GN-2350-15 do BID, definiram claramente os objetivos, metas e escopo do serviço a ser contratado, bem como estabeleceram as respectivas responsabilidades do contratante e dos consultores.

Por sua vez, a preparação da estimativa de custo e orçamento (págs. 18-19/320-442) foi realizada através de pesquisa em *site* especializada de busca de resultados de licitações adjudicadas e/ou homologadas e junto a fornecedores do ramo de atuação compatível com o objeto da contratação, destacando-se o alinhamento entre os orçamentos obtidos com as demandas e entregas do serviço a ser prestado, em consonância com o parágrafo 2.4 da GN-2350-15 do BID.

Já a publicação do Aviso de MI foi efetivada, com fundamento no parágrafo 2.5 da GN-2350-15 do BID, pelo portal da UNDB e no DJe (págs. 20-23/24-26), ressaltando-se, por oportuno, que o Aviso Geral de Aquisições do Promojud foi publicado no site do Banco Interamericano de Desenvolvimento em 01/04/2022 (<https://www.iadb.org/en/project/BR-L1560>).

Manifestaram interesse as seguintes empresas/consórcios de consultoria: CONSÓRCIO DO GRUPO CH pág. 27; KPMG pág. 28; INSTITUTO PUPLIX pág. 29; MCKINSEY pág. 30; EY pág. 31; PORTFOLIO pág. 32.

Na sequência, comprovada a qualificação para execução dos serviços, formou-se a Lista Curta (págs. 33-42) com 5 Consultoras (CONSÓRCIO DO GRUPO CH, KPMG, INSTITUTO PUPLIX, MCKINSEY e EY), desclassificando a PORTFÓLIO CONSULTORAI EMPRESARIAL LTDA em razão da existência de um potencial conflito de interesses e vantagens indevidas por força do Contrato nº 40/2021 celebrado entre o TJCE e a PORTFÓLIO. Destaque-se que, nos termos dos parágrafos 2.6 a 2.8 da GN-2350-15 do BID, a Lista Curta incluiu consultores da mesma categoria, com capacidade e objetivos comerciais semelhantes.

Elaborada a Solicitação de Propostas (págs. 43-248) incluindo: carta

convite, instruções aos consultores, os Termos de Referência e o contrato proposto, utilizando-se os documentos padronizados emitidos pelo Banco, conforme indicado nos parágrafos 2.9 a 2.12 da GN-2350-15, encaminhou-se toda documentação necessária à obtenção da **1ª Não Objeção**, formalizada na O-CSC/CBR-1402/2022 do BID (pág. 250).

Efetivada a comunicação da Lista Curta das Consultoras Seleccionadas (págs. 463-464), nos termos do parágrafo 2.6 da GN-2350-15, enviou-se a Solicitação de Proposta - SP às Consultoras da Lista Curta (págs. 467-667/668-672).

No sentido de esclarecer eventuais dúvidas e proporcionar aos Consultores uma familiarização com as condições locais e levá-las em consideração na preparação de suas propostas, foi designada reunião prévia à apresentação das propostas, conforme especificado na Seção III – Folha de Dados e autorizado nas Instruções aos Consultores – IAC 2.3 da Solicitação de Proposta.

Reunião prévia à apresentação das propostas documentada em ata (págs. 713-720), formalização das respostas aos pedidos de esclarecimentos (págs. 721-750/763-770), prorrogação do prazo para apresentação de propostas (págs. 707-708), tudo em conformidade com o parágrafo 2.13 da GN-2350-15.

Realizada sessão pública para abertura dos envelopes das propostas técnicas (págs. 771-3839), passou-se à avaliação da qualidade de cada proposta, nos termos dos parágrafos 2.15 a 2.19 da GN-2350-15, consubstanciando-se no Relatório de Avaliação Técnica (págs. 3840-4520), onde foram atribuídas as seguintes pontuações: EY – 85,5 pontos; INSTITUTO PUBLIX – 83,5 pontos; KPMG – 67 pontos.

Ainda sobre o Relatório de Avaliação Técnica, cumpre registrar que, após notificação das licitantes sobre o resultado das respectivas avaliações, a KPMG apresentou reclamação (págs. 4531-4548), a qual foi parcialmente provida, ensejando a alteração da sua nota para 72,5 pontos (págs. 4561-4573) e, conseqüentemente, do Relatório de Avaliação Técnica (págs. 4574-4622).

Em razão da alteração do resultado do Relatório de Avaliação Técnica, encaminhou-se, em duas oportunidades, toda documentação necessária à obtenção da **2ª Não Objeção**, formalizada através das O-CSC/CBR-304/2023 e O-CSC/CBR-434/2023 do BID do BID (pág. 4521/4623).

Dando seguimento ao processo licitatório, procedeu-se à nova comunicação da pontuação técnica (págs. 4624-4626) e à abertura pública das propostas de preço (págs. 4635-4637/4638-4702), constatando-se as seguintes propostas financeiras:

Consultores Qualificados	Valores Ofertados Formulário FIN-1
Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda	R\$ 2.360.492,00
KPMG Consultoria Ltda	R\$ 2.282.500,00
Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública s/s Ltda	R\$ 1.890.000,00

Por oportuno, urge ressaltar, conforme dispõe o parágrafo 2.22 da GN-2350-15 do BID e a IAC 25.1 da Solicitação de Propostas, que a avaliação da Proposta Financeira excluirá os impostos e taxas do país do Mutuário, vejamos:

“2.22

Para fins de avaliação, o “custo” excluirá os impostos indiretos locais²⁶ incidentes sobre o contrato e o imposto de renda pago no país do Mutuário sobre a remuneração dos serviços prestados por pessoal não residente do consultor. O custo incluirá a remuneração do consultor e outras despesas, tais como viagens, tradução, impressão de relatórios ou despesas de secretariado. A proposta de menor custo receberá uma nota financeira igual a 100, atribuindo-se às demais propostas notas financeiras inversamente proporcionais aos seus preços. Alternativamente, uma proporção direta ou outra metodologia poderá ser adotada na distribuição das notas referentes ao preço. A metodologia a ser adotada deverá estar descrita na SP.

IAC 25.1

Para fins de avaliação, o Contratante excluirá: (a) todos os impostos indiretos locais identificáveis, tais como os impostos indiretos cobrados sobre as faturas do contrato, no âmbito nacional, estadual e municipal; e (b) todos os impostos indiretos locais adicionais sobre a remuneração dos serviços prestados por especialistas não residentes no país do Contratante. Se o Contrato for adjudicado, nas negociações do Contrato todos esses impostos serão discutidos, finalizados (utilizando-se a lista detalhada como orientação, mas não se limitando a ela) e adicionados ao valor do Contrato em uma linha separada, indicando também quais impostos devem ser pagos pelo Consultor e quais serão retidos e pagos pelo Contratante em nome do Consultor.”

Desta feita, excluídos os impostos incidentes sobre as propostas apresentadas, inferiu-se pelos seguintes valores do “custo” dos serviços:

(a) Nomes dos Consultores e preços das propostas	
Nome do Consultor	Preço da Proposta (Real)
Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda	R\$ 2.024.122,01 ¹
KPMG Ltda	R\$ 2.282.500,00 ³
Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública s/s Ltda	R\$ 1.795.500,00 ³

Isto posto, em consonância ao preconizado no parágrafo 2.23 da GN-2350-15 do BIB e conforme consignado no Relatório de Julgamento Final (págs. 4703-4714), utilizando-se a metodologia indicada na Solicitação de Propostas, no caso, “*Os pesos atribuídos às propostas técnicas (T) e preço (P) são: T = 70% e P = 30%*”, verificou-se que o INSTITUTO PUBLIX obteve a maior nota final (combinação de nota técnica e nota financeira), vejamos:

Nº	Nome do Consultor	Nota Técnica	Nota Financeira	Nota Final
1	Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública s/s Ltda	83,5	100 ⁴	88,45 ⁵
2	Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda	85,5	88,71 ⁶	86,46 ⁷
3	KPMG Consultoria Ltda	72,5	78,67 ⁸	74,35 ⁹

(b) Recomendação de Adjudicação: **Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública s/s Ltda**

Na reunião de negociação foram discutidos pontos relativos aos Termos de Referência, metodologia proposta, escopo dos serviços, insumos do contratante e contratada, além das condições especiais do contrato, nos termos do que dispõe o parágrafo 2.24 da GN-2350-15 do BID. No tocante à equipe de especialistas indicada na proposta, a Consultora confirmou a disponibilidade de todos os profissionais, atendendo aos ditames do parágrafo 2.25 da GN-2350-15 do BID. Outrossim, foram esclarecidas as respectivas responsabilidades sobre os tributos decorrentes do serviço a ser contratado, nos termos do parágrafo 2.26 da GN-2350-15 do BID. Ressalte-se que a Consultora deverá fornecer evidências de que o seguro de responsabilidade profissional, com uma cobertura mínima de 5% (cinco por cento) do valor do contrato, a partir do início do contrato da vigência contratual, até 2 (dois) meses após findo o prazo de vigência contratual, nos termos das CGC 24.1 do Contrato. Ata de negociação e contrato rubricado com a vencedora (págs.

4792-4797/4798-4908).

Concluídas as etapas previstas para o método de Seleção Baseada na Qualidade e Custo (SBQC), encaminhou-se a documentação necessária à obtenção da **3ª Não Objeção**, formalizada através da O-CSC/CBR-1055/2023 do BID (pág. 4910).

VI – DA MINUTA DO CONTRATO

Passando à análise da minuta do Contrato (págs. 4912-5022), infere-se que segue documento padrão exigido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, onde as partes concordam com os seguintes documentos como parte integrante do instrumento contratual: *a) as Condições Gerais do Contrato; b) as Condições Especiais do Contrato; c) Apêndices (Termos de Referência, Especialista-chave, Discriminação do Preço do Contrato).*

Prevê, outrossim, que, em caso de inconsistência entre os documentos, prevalecerá a seguinte ordem de precedência: as Condições Especiais do Contrato; as Condições Gerais do Contrato; Apêndice A; Apêndice B; Apêndice C e Apêndice D. Qualquer referência a este Contrato incluirá, onde o contexto permitir, uma referência a seus Apêndices.

Dentre as obrigações assumidas, dispõe que os direitos e obrigações mútuos do Contratante e do Consultor serão aqueles estipulados neste Contrato, em particular: a) o Consultor prestará os serviços de acordo com as disposições do contrato; e b) o Contratante efetuará os pagamentos ao Consultor de acordo com as disposições do Contrato.

Sobre o INSTITUTO PUBLIX PARA O DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA S/S LTDA, vale destacar, conforme consignado no Relatório de Formação da Lista Curta, 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.

Dentre as obrigações assumidas pela contratada, vale destacar as Condições Especiais do Contrato da CGC 3.1 que reproduzem as cláusulas sancionatórias previstas no art. 156 da Lei nº 14.133/2021, bem como aquelas previstas nos arts. 124 e 125, da Lei 14.133/21, que tratam dos reajustes e acréscimos.

Desse modo, a minuta do contrato apresenta as cláusulas necessárias à execução do serviço com segurança jurídica.

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 pela possibilidade da celebração do contrato com a empresa INSTITUTO PUBLIX PARA O DESENVOLVIMENTO DA GESTÃO PÚBLICA S/S LTDA, para a prestação de serviços de consultoria especializada em Gestão de Processos ou *Business Process Management (BPM)*, Gestão de Qualidade, Gestão Estratégica e Projetos, tendo por fundamento o método de Seleção Baseada na Qualidade e Custo (SBQC) previsto nas Políticas para a seleção e contratação de consultores financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento GN-2350-15.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza/CE, 14 de julho de 2023.

RAFAEL VITORIANO
LIMA:03331155381

Assinado de forma digital por
RAFAEL VITORIANO
LIMA:03331155381
Dados: 2023.07.17 14:08:04 -03'00'

Rafael Vitoriano Lima
Assessor Jurídico

De acordo.

À douta Presidência.

Data supra.

CRISTIANO
BATISTA DA
SILVA:6194803
9320

Assinado de forma
digital por CRISTIANO
BATISTA DA
SILVA:61948039320
Dados: 2023.07.19
07:36:13 -03'00'

Cristiano Batista da Silva
Consultor Jurídico