



Processo nº 8503268-84.2024.8.06.0000

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

Assunto: Contratação de Consultoria Individual para realização de Avaliação Intermediária do 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 especializada para realização de Avaliação Intermediária do Programa de Modernização do Judiciário Cearense – PROMOJUD.

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

- a) Documento de Formalização de Demanda – DFD (págs. 02-05);
- b) Estudo Técnico Preliminar – ETP (págs. 06-21);
- c) Termos de Referência – TR (págs. 22-38);
- d) Mapa de Risco (págs. 39-40);
- e) Critérios para seleção da Consultoria Individual (págs. 41-45);
- f) Estimativa de Custo e Justificativa (págs. 46-48/49/50/51));
- g) Classificação e Dotação Orçamentária (págs. 57-58);
- h) Autorização de Processo Licitatório (págs. 60/315);
- i) Primeira publicação de convite a consultores individuais para manifestarem interesse no processo de seleção – MI nº 01/2024 (Portal UNDB págs. 71-75/ LinkedIn pág. 76/DJe págs. 77-78/email pág. 79);

- j) Currículos dos consultores individuais (págs. 80-132);
 - k) Relatórios técnico e de escolha do consultor (págs. 133-139/141-144);
 - l) Ata de Negociação que restou infrutífera em razão da não aceitação integral das condições e honorários ofertados (págs. 147-148);
 - m) E-mail do consultor informando a desistência no processo de seleção (págs. 149-150);
 - n) Nova Publicação de Convite a consultores individuais para manifestarem interesse no processo de seleção – MI nº 01/2024 (Portal UNDB págs. 212-215/DJe págs. 216-217/Linkdin pág. 218/ email pág. 219);
 - n) Currículos dos consultores individuais (**Andre Averbug** – págs. 155-157; **Egla Costa** – págs. 159-162; **Eni Silva** – págs. 164-166; **Fernando de Barros** – págs. 168-170; **Francisco Almeida** – págs. 172-176; **Joana Lucini** – págs. 179-180; **Milagros Riotorto** – págs. 182-186; **Rachel Chacur** – págs. 188-192; **Táise Vasconcelos** – págs. 195-197);
 - o) Análise técnica dos currículos dos consultores individuais (págs. 199-208);
 - p) Relatório de escolha do Consultor Individual recomendando a seleção do consultor **Andre Averbug** (págs. 221-225);
 - q) Certificado de Elegibilidade e de Integridade (pág. 247);
 - r) Documentos do Consultor Individual (págs. 248-252);
 - s) Ata de Negociação (págs. 255-256);
 - t) Termo de referência e minuta do contrato assinados pela Consultora selecionada (págs. 258-294);
 - u) Manifestação do Núcleo de Licitações com Financiamento Externo - NULFEX (págs. 297-301);
 - v) Despacho desta Consultoria Jurídica solicitando diligências, destacando-se a necessidade do consultor apresentar documentação referente à formação acadêmica e experiências profissionais que constam no currículo de págs. 155-157;
 - w) Novos documentos apresentados pelo consultor **Andre Averbug** (págs. 317-323/324-375/376-388/437-446/447-459/460-510/521-545);
 - x) Memorando nº 28/2024 da UGP analisando documentação apresentada (págs. 516-517);
 - y) Novo relatório de escolha do Consultor Individual recomendando a seleção do consultor **Andre Averbug** (págs. 546-554).
- 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, à legalidade do aditivo pretendido e da respectiva minuta apresentada, não se imiscuindo, pois, em aspectos técnicos, financeiros, de conveniência e oportunidade, que são próprios do Administrador Público.

Nessa perspectiva acerca da atuação da assessoria jurídica, o renomado doutrinador Marçal Justen Filho¹ aponta haver dupla dimensão em relação à atividade administrativa propriamente dita. Cita a função de **colaboração**² e função de **fiscalização**³, além de apontar uma proibição:

“5.3) A vedação à assunção da competência alheia

É fundamental a segregação de funções. **Não incumbe ao órgão de assessoramento jurídico assumir a competência política e administrativa atribuída a agente público distinto. Inexiste autorização normativa para que o assessor jurídico se substitua ao agente público titular da competência prevista em lei. Existem escolhas e decisões reservadas à autoridade. O assessor jurídico não se constitui em autoridade**, para fins do art. 6º, inc. VI, da Lei 14.133/2021.” (destaquei)

Em artigo de autoria dos professores Ronny Charles Lopes de Torres e Anderson Sant’Ana Pedra, com o tema “*O papel da Assessoria Jurídica na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021)*”, que fora divulgado na Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Direito do Estado em Debate / PGE / PR, Curitiba, Edição nº 13/2022⁴, página 105, foi consignado:

¹ In Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2ª Edição, 2023, Editora RT, páginas 668/669.

² “O assessoramento jurídico configura, de modo primordial, uma função de apoio ao desenvolvimento das demais atividades. Compreende a identificação das normas jurídicas aplicáveis ao caso concreto, a avaliação das interpretações cabíveis, a exposição quanto às alternativas de soluções a serem adotadas e a proposta de escolha mais adequada.”

³ “Por outro lado, o assessoramento jurídico também compreende uma função de fiscalização. O art. 169, inc. II, da Lei 14.133/2021 qualifica a atuação das unidades de assessoramento jurídico como integrantes da segunda linha de defesa da regularidade da atuação administrativa. Sob esse enfoque, incumbe ao assessoramento jurídico atuação de controle. Cabe-lhe identificar violações efetivas ou potenciais ao ordenamento jurídico e adotar as providências cabíveis.

Anote-se que a perspectiva de atuação do órgão de assessoramento jurídico constitui fator que desincentiva e previne condutas ilegais ou abusivas, em vista da perspectiva da identificação da sua prática.”

⁴ Disponível em: https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-07/e-book_pge_revista_juridica_13o_edicao_-_2022_0.pdf#page=89
Acesso 12/01/2024.

“Dito de outra forma, embora tenha o parecerista jurídico a incumbência de realizar controle prévio de legalidade e análise jurídica da contratação, não lhe cabe substituir a decisão do setor técnico, em relação, por exemplo, à solução escolhida do mercado ou mesmo à decisão político-administrativa do gestor público, autoridade competente que, diante das nuances envolvidas no caso concreto, opta por um determinado modelo de contratação admitido pela legislação. A aferição da conveniência e da oportunidade pertence à autoridade competente pela tomada de decisão, não ao órgão de assessoramento jurídico ou mesmo aos órgãos de controle.” (destaquei)

Firmadas as premissas acima, 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.

Nesse contexto, o processo de seleção em tela observa o rito especial indicado pelo 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), uma vez que o serviço de consultoria contratado está sendo executado no âmbito do Programa de Modernização do Judiciário (Promojud).

A despeito do ordenamento vigente admitir a utilização de procedimentos específicos do organismo internacional, conforme positivado no §3º, do art. 1º, da Lei n. 14.133/2021, imperioso ressaltar o entendimento pacificado do Tribunal de Contas da União – TCU no sentido de que é cabível a aplicação subsidiária da Legislação Nacional, vejamos:

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.)

IV – DOS PROCEDIMENTOS DAS POLÍTICAS DO BID

Passando à análise do método e procedimento adotado, no caso o método “Comparação de Qualificações”, disciplinado nas cláusulas 5.1 a 5.4 da GN-2350-15, infere-se que a seleção deve ocorrer mediante a comparação das qualificações dos profissionais plenamente capacitados para o desempenho dos serviços, os quais deverão preencher os requisitos mínimos relevantes. Por sua vez, a capacidade será, em regra, aferida com base no histórico acadêmico e experiência, 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.”

Na espécie, a área requisitante estipulou os seguintes requisitos mínimos relevantes, conforme item 3.1.1. do documento “Critérios para Seleção do(a) Consultor(a)” de págs. 41-45:

3.1.1. Requisitos mínimos relevantes:

- a. Domínio escrito e falado do idioma português do Brasil
- b. Profissional com formação acadêmica em área relacionada a esta consultoria, preferencialmente economia, administração ou ciências políticas, devidamente reconhecido pelo MEC;
- c. Experiência específica: cinco anos em avaliação de programas de desenvolvimento com temas de capacidade institucional e transformação digital.
- d. Experiência em trabalhos semelhantes com agências multilaterais.

Por oportuno, destaque-se o requisito consignado na alínea 'c', "*Experiência específica: cinco anos em avaliação de programas de desenvolvimento com temas de capacidade institucional e transformação digital*".

Com efeito, examinando o currículo do consultor Andre Averbug (págs. 155-157) em detrimento da documentação apresentada para comprovação da experiência profissional (págs. 317-323/324-375/376-388/437-446/447-459/460-510/521-545), conclui-se que o referido profissional comprovou apenas 03 anos e 07 meses de experiência específica em avaliação de programas de desenvolvimento com temas de capacidade institucional e transformação digital, vejamos:

- Contrato pág. 463 (out/2023 a jul/2024) – 10 meses de experiência



Washington DC, IDB Headquarters

October 03, 2023

Mr Andre Averbug
7903 Inverness Ridge Rd
Potomac MD 20854
USA

Dear Mr Averbug:

This letter agreement (this "Agreement") offers you an appointment as a Product and External Services Consultant ("PEC") to the Inter-American Development Bank (the "Institution"). If you accept this offer you will provide the services and deliverables outlined in the attached Terms of Reference (Annex A), subject to the following terms and conditions:

Affinity:	International
Responsible Unit:	OVE/OVE Evaluation & Oversight
Services to be Provided:	In accordance to the attached Terms of Reference (Annex A)
Start Date:	October 06, 2023
Expiration date:	July 15, 2024
Locations(s) where Services will be Provided:	Washington DC, IDB Headquarters, USA, External
Total Compensation:	USD 60,900.00
Lump Sum Payment:	USD 60,900.00

- Contrato pág. 480 (jul/2023 a jun/2024) – 12 meses de experiência



1818 H Street, NW • Washington, DC • 20433 USA



000230256000099

06/16/23

Mr Andre Averbug
10310 Democracy Lane
Potomac, MD 20854

Dear Mr. Averbug,

We are pleased to offer you a Short-Term Consultant appointment at the the World Bank for an assignment with IEG Fin/Pvt Sect Proj Eval Unit. Your Task Team Lead (TTL) for this assignment will be Ms Ana Belen Barbeito/Mr Ichiro Toda, who is responsible for determining your Terms of Reference and for providing guidance, supervising, and confirming the completion of your work.

The International Bank for Reconstruction and Development ("IBRD"), the International Development Association ("IDA"), the International Finance Corporation ("IFC"), the Multilateral Investment Guarantee Agency ("MIGA"), and the International Centre for Settlement of Investment Disputes ("ICSID") are collectively known as "the World Bank Group". The term "World Bank" refers to IBRD or IDA, or both, as applicable.

We expect to need your services for about 62 days from July 01, 2023 to June 30, 2024. Your appointment will terminate accordingly unless it is extended or a new appointment is made.

- Contrato pág. 496 (nov/2023 a jun/2024) – 8 meses de experiência



1818 H Street, NW • Washington, DC • 20433 USA



000230256000099

11/22/23

Mr Andre Averbug
10310 Democracy Lane
Potomac, MD 20854

Dear Mr. Averbug,

We are pleased to offer you a Short-Term Consultant appointment at the the World Bank for an assignment with EFI-AFR2-FCI-Finance-2. Your Task Team Lead (TTL) for this assignment will be Mr Benjamin Herzberg, who is responsible for determining your Terms of Reference and for providing guidance, supervising, and confirming the completion of your work.

The International Bank for Reconstruction and Development ("IBRD"), the International Development Association ("IDA"), the International Finance Corporation ("IFC"), the Multilateral Investment Guarantee Agency ("MIGA"), and the International Centre for Settlement of Investment Disputes ("ICSID") are collectively known as "the World Bank Group". The term "World Bank" refers to IBRD or IDA, or both, as applicable.

We expect to need your services for about 20 days from November 27, 2023 to June 30, 2024. Your appointment will terminate accordingly unless it is extended or a new appointment is made.

- Contrato pág. 523 (dez/2018 a maio/2019) – 6 meses de experiência



Washington DC, USA

November 26, 2018

Mr. Andre Averbug
7903 Inverness Ridge Road
Potomac MD 20854
USA

Dear Mr. Averbug:

This letter agreement (this "Agreement") offers you an appointment as a Product and External Services Consultant ("PEC") to the Inter-American Development Bank (the "Institution"). If you accept this offer you will provide the services and deliverables outlined in the attached Terms of Reference (Annex A), subject to the following terms and conditions:

Affinity:	International
Responsible Unit:	OVE/OVE Evaluation & Oversight
Services to be Provided:	In accordance to the attached Terms of Reference (Annex A)
Start Date:	December 01, 2018
Expiration date:	May 15, 2019
Locations(s) where Services will be Provided:	Washington DC, USA, USA, External
Total Consultant Compensation:	USD 34,500.00
Lump Sum Payment:	USD 34,500.00

- Contrato pág. 528 (jan/2020 a julho/2020) – 7 meses de experiência



Washington DC, USA

December 16, 2019

Mr. Andre Averbug
7903 Inverness Ridge Road
Potomac MD 20854
USA

Dear Mr. Averbug:

This letter agreement (this "Agreement") offers you an appointment as a Product and External Services Consultant ("PEC") to the Inter-American Development Bank (the "Institution"). If you accept this offer you will provide the services and deliverables outlined in the attached Terms of Reference (Annex A), subject to the following terms and conditions:

Affinity:	International
Responsible Unit:	OVE/OVE Evaluation & Oversight
Services to be Provided:	In accordance to the attached Terms of Reference (Annex A)
Start Date:	January 16, 2020
Expiration date:	July 15, 2020
Locations(s) where Services will be Provided:	Washington DC, USA, USA, External
Total Consultant Compensation:	USD 43,800.00
Lump Sum Payment:	USD 43,800.00

Desse modo, resta evidenciado que o consultor Andre Averbug, em que pese a vasta experiência indicada no currículo, não comprovou o requisito mínimo relevante estipulado tanto no documento "Critérios para Seleção do(a) Consultor(a)", conforme já destacado, como no convite para Manifestação de interesse, apontado como indispensável à presente contratação (págs. 210-219):

A avaliação intermediária tem como objetivo verificar os efeitos e os resultados alcançados na implementação e execução do Programa até o momento, assim como identificar as lições aprendidas e propor ações de melhorias para o futuro. Esta avaliação propõe verificar a consistência do desenho do Programa no alcance dos objetivos propostos, verificar o avanço do cumprimento dos indicadores do Marco Lógico, o grau de avanço de execução dos componentes e execução financeira, avaliar a capacidade institucional da UGP nos processos de planejamento, desenvolvimento e execução das ações e avaliar o funcionamento atual do Programa e sua sustentabilidade.

É necessário que o perfil do(a) profissional atenda às seguintes exigências, que são indispensáveis à presente contratação:

- a. Domínio escrito e falado do idioma português do Brasil;
- b. Profissional com formação acadêmica em área relacionada a esta consultoria, preferencialmente economia, administração ou ciências políticas, devidamente reconhecido pelo MEC;
- c. **Experiência de cinco anos em avaliação de programas de desenvolvimento com temas de capacidade institucional e transformação digital.**
- d. Experiência em trabalhos semelhantes com agências multilaterais.

É desejável, ainda, que o(a) Consultor(a) tenha:

- a. Qualificação diferenciada como pós-graduação lato sensu, título de mestre ou doutor em áreas relacionadas a esta consultoria;
- b. Habilidades/conhecimentos: pesquisa e análise de dados; coordenação e diálogo com atores públicos e privados. Conhecimento para o desenvolvimento de análise econômico-financeira.

V – DA APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO NACIONAL

O Professor Hely Lopes Meirelles conceitua a licitação como sendo: “o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos”.⁵

A Lei n. 14.133/2021, que trata de Licitações e Contratos Administrativos, prevê os seguintes princípios e objetivos do processo licitatório, vejamos:

“Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

(...)

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os

⁵ Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, p. 274

*respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.”*

No caso concreto, os requisitos do perfil profissional estabelecidos no Convite para Manifestação de Interesse como indispensáveis à contratação vinculam o TJCE.

Sobre o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, leia-se `Convite para Manifestação de Interesse`, é corolário do princípio da legalidade e da objetividade das exigências à habilitação, ensejando a observância das normas estabelecidas no Edital de forma objetiva, sempre velando pelo princípio da competitividade.

Portanto, considerando a documentação juntada aos autos, conclui-se que o consultor Andre Averbug não observou a habilitação técnica indicada na alínea 'c' do Convite para Manifestação de Interesse, qual seja, “*Experiência específica: cinco anos em avaliação de programas de desenvolvimento com temas de capacidade institucional e transformação digital*”.

VI – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, recomenda-se a desclassificação do consultor Andre Averbug, convidando para fase de habilitação o(a) consultor(a) qualificado a seguir.

Encaminhem os autos à Unidade de Gerenciamento do Programa de Modernização do Judiciário Cearense – UGP para ciência e adoção das medidas que entender necessárias.

Expedientes necessários.

Fortaleza/CE, 26 de junho de 2024.

Daniel César de Azevedo Chagas
Assessor Jurídico

De acordo.

Cristiano Batista da Silva
Consultor Jurídico