

**DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

PARECER Nº 568/2017 - PRCON

PROCESSO N. 370.000:082/2017

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E  
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO DISTRITO FEDERAL

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA

Parecer APROVADO pelo Exmo. Sr.  
Procurador-Geral do DF, em 17/07/2017 e  
pelo Exmo. Sr. Governador do DF, em  
/20

EMENTA: EMENTA: ADMINISTRATIVO. SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. CONTRATAÇÃO DIRETA. SEBRAE. CONTRATO DE EMPRÉSTIMO Nº 2957/OC-BR. BID. PROGRAMA PROCIDADES. COMPONENTE III. DIAGNÓSTICOS E CAPACITAÇÕES. VIABILIDADE.

1. O artigo 42, parágrafo 5º, da Lei nº 8.666/93 admite a possibilidade de adoção das normas e procedimentos da própria entidade financiadora para a contratação de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de organismos internacionais, observado que (i) a aplicação das condições, normas e procedimentos sejam exigidos para a obtenção do financiamento; (ii) não haja conflito com o princípio do julgamento objetivo; e, (iii) haja despacho motivado do órgão executor do contrato, ratificado pela autoridade imediatamente superior.
2. Incidência do item 3.9 da GN 2350-90 do BID que condiciona a contratação direta a circunstâncias excepcionais cuja adoção deve ser examinada no contexto dos interesses gerais do cliente e do projeto, revelando-se adequada se representar evidente vantagem em relação à competição em hipóteses restritas, como quando uma empresa mostrar-se qualificada e com experiência de valor excepcional para a execução dos serviços.

Folha nº: 1105 - Mat. 39.754-7  
Processo: 370.000.082/2017  
Rubrica: va







**DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

- (vii) Despacho nº 36/2017, de 9.6.2017, da Subsecretaria de Apoio as Áreas de Desenvolvimento Econômico – SAADE/SEDES solicitando da SUAG/SEDES manifestação quanto à existência de dotação orçamentária (fls. 734/735);
- (viii) Restituição da SUAG/SEDES à SAADE/SEDES para a realização de ajustes no cronograma de desembolso, com adequação da despesa com a execução dos serviços;
- (ix) Despacho nº 38/2017, de 14.6.2017, da SAADE/SEDES apresentando nova proposta do SEBRAE/DF com adequação do cronograma físico e de desembolso (fls. 738/758);
- (x) Declaração de Adequação e Disponibilidade Orçamentária emitida pelo Subsecretário da SUAG/SEDES (fl. 759);
- (xi) Despacho nº 40/2017, de 19.6.2017, da SAADE/SEDES solicitando autorização do Secretário da pasta para continuação do processo (fls. 761/762);
- (xii) Ofício nº 49/2017-SAADE/SEDES, de 20.6.2017, enviando ao BID parecer da Subsecretaria relativo à contratação direta do SEBRAE/DF (fls. 764/766);
- (xiii) Memorando nº 44/2017 – SAADE/SEDES solicitando análise pela AJL/SEDES apreciação quanto aos aspectos jurídicos da contratação, acompanhado da minuta de contrato e anexos (fls. 767/803);
- (xiv) Memorando nº 46/2017-SAADE/SEDES, de 26.6.2017, enviando para juntada aos autos a **não objeção** do BID à contratação do SEBRAE/DF (fls. 804/805);
- (xv) Despacho nº 209/2017 – AJL/SEDES solicitando a instrução dos autos com o Contrato de Empréstimo, as Normas Gerais aplicáveis e o Regulamento Operacional do Programa;
- (xvi) Contrato de Empréstimo nº 2957/OC-BR (fls. 808/878); GN 2350-9 (fls. 879/902); e, Regulamento Operacional do Programa – ROP (fls. 903/110);
- (xvii) Despacho nº 47/2017 – SAADE/SEDES, de 27.6.2017, encaminhando os autos acompanhados da documentação solicitada;

Folha nº: 1108 - Mat. 39.754-7

Processo: 370.000.082/2017

Rubrica: 21







**DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

contratadas instituições dedicadas exclusivamente ao desenvolvimento empresarial a fim de que a intervenção pública não se duplique, se reduzam custos e se obtenha níveis mais elevados de eficiência e de eficácia do programa.

No Brasil, essas instituições possuem reconhecida experiência em programas dessa natureza e normalmente são classificadas como *benchmarking* em termos de boas práticas.

Nesse contexto, a fim de aproveitar seu conhecimento técnico foi identificado o Sistema de Indústria através da Confederação Nacional das Indústrias – CNI, Banco do Brasil e o SEBRAE para que apoiem a SDE na implementação das ações mencionadas.”

O ROP ainda antecipou no item 4.4.<sup>4</sup> (fl. 930) a contratação direta da CNI para as ações previstas no componente III, com o objetivo de contar com a FIBRA e o SEBRAE para os serviços, e, previu no item 4.4.3. (fl. 931) que os processos de seleção e contratação de serviços de consultoria no âmbito do Programa deveriam observar as Políticas para a *Seleção e Contratação de Serviços de Consultoria* financiadas pelo Banco, ou seja, a GN – 2350-9, de março de 2011. O Anexo II do ROP contém o Manual Operativo do Componente III (fls. 982/993). Nesse ponto é importante destacar que o referido anexo está em sua versão de língua espanhola. Cumpre seja acostado aos autos a versão em língua portuguesa.

A partir dos elementos indicados acima, a Subsecretaria de Micro e Pequena Empresa e Microempreendedor Individual solicitou a inclusão do referido Componente III do Programa no Plano de Aquisições, e, após manifestação da Unidade de Gerenciamento do Procidades, o Secretário Adjunto da pasta solicitou ao SEBRAE-DF a elaboração e apresentação de uma proposta que contemple estratégia de apoio às empresas das ADEs em diferentes estágios do ciclo empresarial, visando o aumento da produtividade e melhoria de produtos e serviços.

<sup>4</sup> “Com relação às ações previstas no Componente III, Apoio Empresarial, considerando sua especificidade e a experiência na execução de ações similares no âmbito de Programas de Fortalecimento da Competitividade e Atividade Empresarial, é prevista a contratação direta da Confederação Nacional da Indústria (CNI) para ter o apoio das distintas instituições de serviços correlatos, tais como a Federação das Indústrias do Distrito Federal (FIBRA) e do Serviço de Apoio as Micro e Pequenas Empresas do Distrito Federal – SEBRAE.”

Folha nº: 111 - Mat. 39.754-7

Processo: 370 000 082/2017 7

Rubrica 82







**DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

Não é demais ressaltar o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União no sentido de que a legislação nacional deve ser objeto de consideração<sup>7</sup>, e, ainda, argumentos doutrinários no sentido de que os princípios inscritos no artigo 3º da Lei nº 8.666/93 devem ser observados<sup>8</sup>.

Partindo dessas premissas, é de rigor que o administrador tenha em vista, no caso concreto, que a contratação direta pretendida deve observar as normas e procedimentos do BID, além de se conformar aos princípios nacionais aplicáveis, revelando-se sensíveis para a hipótese a impessoalidade, a moralidade e seu consectário da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Cumprido ressaltar, por fim, que a observância a esses princípios e regras devem ser devidamente evidenciados em despacho motivado da autoridade administrativa, com o objetivo de atender ao terceiro requisitos exigidos pelo referido artigo 42, § 5º, da Lei nº 8.666/93.

**Observadas tais condições, podem ser aplicadas as normas e procedimentos do BID para a contratação.**

O caso subjacente, no que se refere às normas e procedimentos do BID, como destacado, tem como principal parâmetro a GN 2350-90, juntada aos autos às fls. 879/902. O item 3.9 do ato normativo contém regra acerca da Contratação Direta (CD). O texto, no que interessa para o caso, é o seguinte:

**“3.9 A Contratação Direta de consultores não proporciona os benefícios de uma seleção competitiva no que diz respeito à qualidade e custo, não apresenta transparência e pode ensejar práticas inaceitáveis. Por esse motivo, restringe-se sua adoção apenas a circunstâncias excepcionais. A justificativa para a adoção desse método será examinada no contexto dos interesses gerais do cliente e do projeto, considerada a responsabilidade do Banco no sentido de assegurar economia e eficiência e de proporcionar oportunidade igual a todos os consultores qualificados.**

**3.10 A Contratação Direta pode ser adequada apenas se representar evidente vantagem em relação à competição: (...) ou (d) quando apenas uma empresa**

<sup>7</sup> Acórdão nº 2.369/2006, Plenário, rel. Min. Augusto Sherman e Acórdão nº 935/2007, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar.

<sup>8</sup> Mukai, Toshio, Licitações e Contratos Públicos, 5ª ed., SP, Saraiva, 1999.



**DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

**mostrar-se qualificada ou com experiência de valor excepcional para a execução dos serviços.”**

A leitura do preceito denota uma postura cautelosa do próprio BID em relação à contratação direta, com exigência de justificativa para a adoção desse método em detrimento de uma seleção competitiva. É de rigor, portanto, que conste dos autos o despacho motivado para justificar a contratação direta.

Cumprido examinar o enquadramento do caso concreto nos princípios e regras que irão disciplinar a contratação direta pretendida.

**(iii) Da contratação direta do SEBRAE/DF para a prestação dos serviços de consultoria, elaboração de diagnósticos e capacitação de empresas. Possibilidade. Condições. Necessidade de justificativa técnica de preço e da natureza singular do serviço associada com a qualificação e/ou experiência da entidade para a execução dos serviços.**

Como destacado no item anterior, o preceito normativo previsto nas normas e procedimentos do BID para a contratação direta é o item 3.9 da GN 2350-90, que condiciona a contratação direta a *circunstâncias excepcionais* cuja adoção *deve ser examinada no contexto dos interesses gerais do cliente e do projeto*, revelando-se adequada se *representar evidente vantagem em relação à competição* em hipóteses restritas, como *quando uma empresa mostrar-se qualificada e com experiência de valor excepcional para a execução dos serviços*.

Essa avaliação, a rigor, foi antecipada pelo próprio BID, culminando com a não objeção à proposta apresentada pela pasta.

Com efeito, no próprio Contrato de Empréstimo nº 2957/OC-BR a já referida Cláusula 4.04 antecipava que *“Para a seleção e contratação de serviços de consultoria, nos termos do item 2.05 do Anexo A, poderá ser utilizada a Contratação Direta como um método de aquisição, de acordo com o disposto nos parágrafos 3.6.e 3.7 das Políticas de Aquisições.”*<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Importante assinalar a ocorrência de aparente erro material da indicação dos parágrafos 3.6.e 3.7 das Políticas de Aquisições como fundamento para a contratação direta. Os referidos itens constam da GN 2349-9, Política para Aquisição de Bens e Contratação de Obras financiadas pelo BID. A GN 2350-90, que trata da Política para Seleção e Contratação de Consultores pelo BID, trata da contratação direta no item 3.9, aludido e transcrito no Parecer.

Folha nº: 1115 - Mat. 39.754-7

Processo: 370 000 082/2017 11

Rubrica [assinatura]



**DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

O Contrato também antecipava, como já destacado, que o Componente III, relativo ao Desenvolvimento Empresarial nas ADEs, indicava o SEBRAE como uma das entidades a serem contratadas para os serviços de consultoria e assistência técnica. A indicação foi ratificada no item 2.2.2. do Regulamento Operacional do Programa – ROP. O Regulamento ainda reforçou que a SEDES deveria buscar o apoio de instituições dedicadas ao desenvolvimento empresarial, nominando dentre elas o SEBRAE/DF, inclusive para redução de custos e obtenção de níveis mais elevados de eficiência.

Por fim, em resposta ao Ofício que submeteu ao BID a “(...) documentação para a contratação do SEBRAE/DF – Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, para a elaboração de diagnósticos setoriais empresariais individualizados, capacitações empresariais, consultorias de negócios de apoio à gestão direcionados às pequenas empresas das Áreas de Desenvolvimento Econômico do DF, ou de outras regiões administrativas que compõe as cadeias produtivas das empresas das ADEs.”, o Banco informou sua **não objeção à contratação do SEBRAE/DF pelo valor de R\$ 2.396.207,75.**

Diante dos elementos constantes do Contrato de Empréstimo, do Regulamento Operacional, e, afinal, da própria não objeção à Contratação, a nosso sentir, o BID considerou atendidos os requisitos constantes do item 3.9 da GN 2350-90 para a contratação direta.

Essa constatação é relevante, mas insuficiente, para a legalidade da contratação direta. De fato, cumpre seja observado se foram satisfeitos os requisitos do item 3.9 da GN 2350-90, os princípios aplicáveis para a pretendida contratação e, por fim, a presença das justificativas para a excepcionar a realização de um certame licitatório.

De início, é de rigor ter presente a circunstância de que a SEDES, com o objetivo de viabilizar a operacionalização do Componente III do Programa Procidades, seguindo as indicações constantes do Contrato de Empréstimo com o BID e documentos subsequentes, buscou aproximação com o SEBRAE/DF por meio de Acordo de Cooperação Técnica. O instrumento antecipou a elaboração de um Plano de Trabalho.



**DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

O Plano de Trabalho serviu como base para a proposta encaminhada pelo SEBRAE/DF para a implementação do Componente III do Programa Procidades. A proposta, que consta como anexo da minuta de contrato enviada ao BID, prevê um conjunto de ações de diagnósticos empresariais, capacitações empresariais, consultorias de negócios, além da divulgação e disseminação.

As ações seriam realizadas no período de 6 meses, a partir de julho de 2017, encerrando em dezembro de 2017, envolvendo 3.000 empresas, com a realização nesse espaço de tempo de 3.000 diagnósticos, 110 palestras, 65 oficinas, 50 cursos para gestão, 20 cursos de competitividade, 50 customizações de soluções, 8.100 horas de consultorias de negócios, além de pesquisas e divulgação.

Cumprе ressaltar que o público-alvo envolve as diversas regiões administrativas do DF, uma vez que objetiva atender empresas situadas nas diversas Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADEs, situadas em locais como Taguatinga, Águas Claras, Guará, Placa das Mercedes, Recanto das Emas, Samambaia, Riacho Fundo, Santa Maria, Sobradinho, Ceilândia e polos de desenvolvimento, além daquelas atuantes fora das ADEs, mas que compoñham as cadeias produtivas das empresas situadas nas ADEs.

A leitura da proposta denota se tratar de um trabalho de grande fôlego, a ser realizado em curto espaço de tempo, com grande especialização e em espaços geográficos diversos. Essa constatação, da nossa perspectiva, indica que se trata de um serviço de natureza singular, que demanda um prestador de serviço diferenciado.

O SEBRAE/DF, em sua proposta, informa sua ampla experiência para a execução dos serviços propostos, em razão da sua experiência na realização das atividades e da sua competência técnica já desenvolvida ao longo dos anos mediante ações e iniciativas já efetuadas.

Nesse sentido, é destacado (fl. 752) que “ (...) *tem um time de consultores contratados para visitar as empresas individualmente, realizando diagnósticos personalizados, (...) leva soluções de capacitação até as localidades de maior densidade empresarial, para garantir engajamento (...) realiza eventos já reconhecidos (...), tem Escritórios Regionais e Pontos de Atendimento (...)* são definidas cestas de produtos (...) garantindo que as empresas possuam acesso a uma série de



**DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

*soluções que beneficiem os mais diversos aspectos da gestão de forma integrada e em um único local.”*

Não é demais destacar que o Exmo. Sr. Secretário Adjunto da pasta, na correspondência onde submetida a contratação do SEBRAE/DF para a implementação do Componente III do Programa Procidades, além de destacar que a instituição já era indicada pelo Banco, consignou o seguinte:

“O SEBRAE atua a mais de 40 anos com foco no fortalecimento do empreendedorismo e na aceleração do processo de formalização da economia por meio de parcerias com os setores público e privado, programas de capacitação, acesso ao crédito e à inovação, estímulo ao associativismo entre outras atividades. Para as tutorias das capacitações, verificamos que é adotado pelo sistema SEBRAE o regulamento de credenciamento chamado Sistema de Gestão de Credenciados – SGC. Esse sistema padroniza os critérios de escolha dos tutores de acordo com os preceitos legais basilares da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e controla o credenciamento e a gestão dos instrutores e consultores de acordo com os padrões de exigência estabelecidos pelo sistema SEBRAE.”

Dessa forma, ao lado da singularidade do serviço, que indica uma dificuldade de uma medição objetiva de eventuais propostas, constata-se que também existem elementos nos autos que indicam se tratar de instituição que detém notória especialização, e, além disso, aptidão para realizar os serviços propostos.

A presença de tais elementos denota a possibilidade da contratação direta.

Contudo, cumpre ainda seja aferida a observância à regra do BID e aos princípios nacionais que regem as contratações por parte do Estado de forma objetiva. Nesse sentido, conforme antecipado, deve ser demonstrada observância ao preceito que disciplina a contratação direta na GN 2350-90 e os princípios aplicáveis para a pretendida contratação aos princípios nacionais da impessoalidade, moralidade e seu consectário da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

O atendimento a tais preceitos devem ser objeto de uma justificativa técnica devidamente ratificada pela autoridade superior.

Nesse sentido, cumpre seja evidenciado em manifestação técnica produzida pela própria SEDES no processo a justificativa para a contratação

Folha nº: 1118 - Mat. 39.754-7 14  
Processo: 370 000 082/2017  
Rubrica: (assinatura)







**DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

- c) Previsão de Recursos Orçamentários (art. 7º, § 2º, III, da Lei nº 8.666/93) e Declaração do Ordenador de Despesa (art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101/2000): a Declaração de Adequação e Disponibilidade constante às fls. 759 dos autos supre o requisito;
- d) Orçamento estimativo: consta as fls. 5-v e às fls. 794/796, que deve ser ratificado pela autoridade competente;
- e) Justificativa da contratação direta e escolha da prestadora do serviço— deverá ser apresentada, como destacado no item acima;
- f) Declaração de não objeção do BID: consta às fls. 805;
- g) Justificativa de Preço: deverá ser aduzida, conforme antecipado *supra*;

Importante salientar que deverá ser verificada, antes da eventual subscrição do contrato, a documentação do SEBRAE/DF quando a habilitação jurídica, qualificação técnica, econômico-financeira e regularidade fiscal. O SEBRAE/DF apresentou parte da documentação como anexo a sua proposta, mas cumpre à SEDES aferir o atendimento a tais requisitos.

O Administrador também deverá atentar para as formalidades relativas à contratação, tais como a comunicação da justificativa da contratação direta à autoridade superior para ratificação, a publicação da ratificação para a contratação direta na imprensa oficial (art. 26, *caput*, Lei nº 8.666/93).

**(v) Sobre a minuta de contrato. Necessidade de adequações.**

Em relação ao contrato constata-se a necessidade de algumas adequações em seu texto, que se revelam possíveis dada sua compatibilidade com as normas gerais do BID. Assim, sugerimos as seguintes alterações:

- a) menção expressa no “Fundamento Legal” à GN – 2350-9-BID, e subsidiariamente pela Lei Federal nº 8.666/93 e ‘alterações posteriores’;
- b) inclusão da fraseologia anticorrupção, em observância ao Decreto nº 34.031/12, qual seja, “Havendo irregularidades neste instrumento, entre em contato com a Ouvidoria de Combate à Corrupção, no telefone 0800-6449060.”;
- c) inclusão de cláusula expressa contendo a proibição do uso de mão de obra infantil, sob pena de rescisão contratual e aplicação de multa, na forma da Lei Distrital nº 5.061/2013;
- d) previsão de que os pagamentos em valores superiores a R\$ 5.000,00 serão feitos exclusivamente no Banco de Brasília S/A, na forma do Decreto nº 32.767/2011;

Folha nº: 1121 - Mat. 39.754-7

Processo: 370000 082/2017

Rubrica: [assinatura]



**DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

- e) adequação da data prevista de conclusão e do prazo de vigência ao cronograma físico-financeiro e à data em que celebrada a avença;
- f) previsão da necessidade de comprovação mensal ao gestor responsável pelo repasse do recurso público a regularidade no atendimento das obrigações de natureza fiscal, trabalhista e previdenciária relativa aos seus empregados, conforme o disposto na Lei nº 5.087/2013;
- g) inclusão de percentual máximo de subcontratação;
- h) previsão de garantia para a execução do contrato;
- i) mencionar expressamente no contrato a possibilidade de aplicação das sanções de advertência, suspensão e multa, bem como a inidoneidade para licitar e contratar com o Poder Público com referência expressa nessa parte para a aplicação do Decreto nº 26.851/2006.

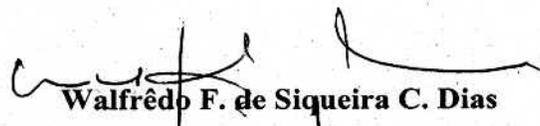
Cumpre salientar a necessidade de publicação da súmula do contrato e eventuais aditivos no Portal da Transparência, na forma da Lei DF nº 5.575/2015, bem assim que seja avaliada pelo gestor da pasta a necessidade de submissão do feito para autorização prévia da Governança-DF, conforme o disposto no Decreto nº 37.121/2006.

**III – CONCLUSÃO.**

Diante do exposto, opino, s. m. j., pela viabilidade jurídica da contratação direta, na forma pretendida pela Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Econômico, desde que cumpridas as recomendações constantes do corpo do presente parecer.

É o nosso entendimento.

Brasília, 5 de julho de 2017.

  
**Walfrêdo F. de Siqueira C. Dias**  
Subprocurador-Geral do Distrito Federal

Folha nº: 1122 - Mat. 39.754-7  
Processo: 370 000 082/2017  
Rubrica wa



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL**  
Gabinete da Procuradora-Geral  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

Folha nº: 1123 - Mat. 39.754-7  
Processo: 370.000.082/2017  
Rubrica:         



**PROCESSO Nº:** 370.000.082/2017  
**INTERESSADO:** Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento  
Sustentável do Distrito Federal  
**ASSUNTO:** Contratação Consultoria  
**MATÉRIA:** Administrativa

Cuida-se de contratação direta do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE para a prestação de serviços especializados de diagnóstico e capacitação nas Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADE de que trata o programa PROCIDADES.

O ilustre Procurador do Distrito Federal Walfrêdo F. de Siqueira C. Dias conclui pela viabilidade jurídica da contratação, sem prejuízo das recomendações aduzidas no parecer, considerando que o Contrato de Empréstimo nº 2957/OC-BR tem por objeto o financiamento de contratação de serviços de consultoria e assistência técnica para execução do PROCIDADES, programa estruturado em quatro componentes e orientado por roteiro operacional que prevê a contratação direta da CNI para as ações previstas o Componente III, com objetivo de contar com a FIBRA e o SEBRAE para tais serviços, dentre os quais se insere o objeto da pretensa contratação do SEBRAE.

Cabe ressaltar, contudo, o firme entendimento desta Procuradoria-Geral sobre a aplicação do artigo 42, § 5º, da Lei nº 8.666/93<sup>1</sup>, que esse extrai, por exemplo, do Parecer nº 1.188/2016-PRCON/PGDF, do qual destaco:

<sup>1</sup> Art. 42. Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes. [...]

§ 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.

MS

Tal regra, como bem se percebe, admite que normas e procedimentos impostos por agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral se sobreponham àquelas previstos na Lei n. 8.666/93. Isso não significa, em absoluto, que nesses casos o ordenamento jurídico pátrio seja totalmente afastado em vassalagem à norma estrangeira, pois o Supremo Tribunal Federal acolhe a teoria monista-constitucionalista, segundo a qual as convenções internacionais ratificadas pelo Congresso Nacional têm a mesma hierarquia que as normas internas, sujeitando-se, desse modo, à supremacia da Constituição Federal'.

Consequência imediata do posicionamento da Corte Suprema é o de que qualquer exigência imposta pelo organismo financiador internacional deve estar em consonância com o disposto na Constituição Federal. Como a Lei 8.666/93 prevê diversas normas que nada mais são do que a concreção de princípios constitucionais, também elas devem ser observadas, mesmo ante o disposto no art. 42, § 5º da LLCA. Neste sentido, leciona *Marçal Justen Filho*<sup>2</sup>:

"[...] o art. 42, § 5º, significa que as regras acerca de procedimento licitatório, prazos, formas de publicação, tipos de licitação, critérios de julgamento etc. podem ser alteradas. Não é possível suprimir os princípios inerentes à atividade administrativa (inclusive aqueles relacionados a direitos dos licitantes), mas podem ser adotadas outras opções procedimentais e praxísticas."

Daí a constatação de que a possibilidade de afastamento das normas constantes da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos se restringe às suas normas-regra, sendo vedado o afastamento de suas normas-princípio, as quais, em última análise, destinam-se a realizar os princípios constitucionais atinentes à Administração Pública, como destaca a doutrina'.

Em síntese, não ocorre a exclusão de todas as demais normas do ordenamento', devendo serem observados, a par das disposições próprias adotadas pelo órgão financiador, os princípios constitucionais e legais aplicáveis, bem como as normas pertinentes às finanças públicas, utilizando-se a Lei n. 8.666/93, ainda, de forma subsidiária.

Foi assim que entendeu o Tribunal de Contas da União - TCU, no Acórdão n. 645/2014-Plenário e no Acórdão n. 1866/2015-Plenário.

Assim, a fim de não restarem dúvidas sobre a observância dos princípios cogentes às regras de contratação, tais como o princípio da impessoalidade e da isonomia, para além das recomendações aduzidas pelo parecerista, entendo fundamental que o órgão consulente supere os seguintes apontamentos, como intuito de complementar a instrução processual e afastar qualquer dúvida sobre a pretendida contratação:

- i. Considerando que o SEBRAE já tem por objetivo institucional o assessoramento de empresas e empreendedores, deve-se demonstrar por qual motivo é necessário um contrato *apartado* para amparar o que a entidade já faz normalmente, notadamente por ser remunerada pelo

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13ª ed. São Paulo: Dialética, 2009, p. 559.

MS/gas

Estado em vez de sê-lo por suas fontes usuais de receita (eventos e cursos pagos pelos próprios interessados, por exemplo);

ii. Deve-se demonstrar por qual motivo é necessária a celebração de contrato envolvendo relevante dispêndio de recursos públicos para a prestação de atividade aparentemente já abrangida por convênio firmado com o Distrito Federal. De fato, conforme se colhe do Parecer nº 482/2017-PRCON/PGDF, já há ajuste para *"viabilizar a operacionalização do Componente III do Programa Procidades. cujo objetivo consiste na promoção do desenvolvimento econômico do Distrito Federal, mediante serviços de consultorias, capacitações, diagnósticos setoriais e empresariais e assistência técnica para as empresas situadas dentro das seis Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADEs) do Distrito Federal priorizadas pelo aludido Programa"*;

iii. caso os pontos acima sejam superados, ainda seria necessário justificar a adequação dos itens de custo apresentados em relação ao mercado. O fato de haver emprego de recursos do BID, com o devido acatamento, não exime o gestor de zelar pelo princípio da economicidade, acrescentando-se, ainda, que o empréstimo internacional será pago de forma onerosa. Embora o próprio SEBRAE haja cuidado de apresentar documentação paramétrica para seus custos, não se vislumbra exame crítico da Secretaria quanto ao ponto;

Pelo que se observa, a Administração se apoia no fato de que *"no documento emitido pelo BID, 'Regulamento Operacional do Programa - ROP', é prevista a contratação direta do SEBRAE como agência especializada para a prestação de apoio técnico para esse tipo de consultoria"* (fl. 010). Porém, o componente III prevê *exemplificativamente* a contratação do SEBRAE, o que não exclui eventual possibilidade de outras escolhas:

#### **1.1.1 Componente III – Desenvolvimento Empresarial ADE's.**

Este componente busca contribuir com o desenvolvimento das empresas situadas dentro das seis ADEs priorizadas, financiando a contratação de serviços de consultorias e assistência técnica, tais como os oferecidos pela

Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Banco do Brasil e o Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas empresas (SEBRAE).

Logo, a menção realizada não significa que o BID haja condicionado a realização da ação à contratação propriamente dita do SEBRAE. Apenas mencionou tal possibilidade como exemplo. Assim, os autos devem refletir com clareza por qual razão há eleição do SEBRAE como contratado, não apenas em comparação com os demais exemplos ali existentes (Banco do Brasil e CNI), como também em relação a eventuais outros agentes teoricamente passíveis de atender ao interesse público.

Vale rememorar, inclusive, o teor da GN 2350-9 (regras do BID para seleção e contratação de consultores:

3.9 A Contratação Direta de consultores não proporciona os benefícios de uma seleção competitiva no que diz respeito à qualidade e custo, não apresenta transparência e pode ensejar práticas inaceitáveis. **Por esse motivo, restringe-se sua adoção apenas a circunstâncias excepcionais.** A justificativa para a adoção desse método será examinada no contexto dos interesses gerais do cliente e do projeto, considerada a responsabilidade do Banco no sentido de assegurar economia e eficiência e de proporcionar oportunidade igual a todos os consultores qualificados.

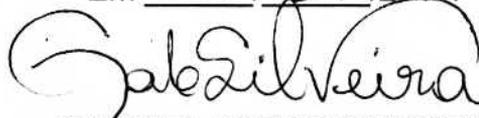
3.10 A Contratação Direta pode ser adequada apenas se representar evidente vantagem em relação à competição: (a) para serviços que envolvam continuação decorrente de trabalhos anteriores já executados pela mesma empresa (ver próximo parágrafo); (b) em emergências, tais como: para atender a situações decorrentes de desastres e para serviços de consultoria necessários durante o período imediatamente posterior à emergência; (c) para serviços muito pequenos; ou (d) quando apenas uma empresa mostrar-se qualificada ou com experiência de valor excepcional para a execução do serviço.

A clareza das disposições revela a necessidade de demonstração de qual ou quais circunstâncias excepcionais ali descritas se faz presente na espécie. Apesar de a não objeção do BID ao ajuste revelar que o Banco aparentemente vê presente alguma das hipóteses mencionadas, é necessário averiguar com clareza qual delas fundamenta a contratação, com a respectiva comprovação.

Por fim, ressalto que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Com essas considerações, **APROVO COM ACRÉSCIMOS O PARECER Nº 0568/2017 – PRCON/PGDF**, exarado pelo ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal Walfrêdo F. de Siqueira C. Dias, para concluir que a viabilidade jurídica da contratação está condicionada à superação das objeções levantadas no opinativo e na presente cota, verificação possível de ser realizada pela própria assessoria jurídica do órgão consulente, ressalvada eventual dúvida jurídica específica a ser enfrentada por esta Casa.

Em 17 / 07 / 2017.

  
**GABRIEL ABBAD SILVEIRA**  
Procurador-Chefe em Substituição  
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo. Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Economia e Desenvolvimento Sustentável do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 17 / 07 / 2017.

  
**PAOLA AIRES CORRÊA LIMA**  
Procuradora-Geral do Distrito Federal