

ESCOLA DE SERVIÇO PÚBLICO DO ESPÍRITO SANTO - ESESP
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO PÚBLICA E
INOVAÇÃO

FABIO PEREIRA PESSANHA

**COMPATIBILIZAÇÃO NORMATIVA EM CONTRATAÇÕES VINCULADAS A
FINANCIAMENTOS DE ORGANISMOS MULTILATERAIS:**

**PROPOSTA DE AJUSTES NAS MINUTAS DA PGE-ES E VALIDAÇÃO PRÉVIA DE
MODELOS INTERNACIONAIS**

VITÓRIA
2025

FABIO PEREIRA PESSANHA

**COMPATIBILIZAÇÃO NORMATIVA EM CONTRATAÇÕES VINCULADAS A
FINANCIAMENTOS DE ORGANISMOS MULTILATERAIS:**

**PROPOSTA DE AJUSTES NAS MINUTAS DA PGE-ES E VALIDAÇÃO PRÉVIA DE
MODELOS INTERNACIONAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso, na forma de Plano de Ação, apresentado ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública e Inovação da Escola de Serviço Público do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública e Inovação.

Orientadora: Prof.^a Dra. Andressa Rodrigues Pavão

VITÓRIA

2025

PLANO DE AÇÃO (TCC)

PRODUTO TÉCNICO

O Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública e Inovação, promovido pela Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP), é uma iniciativa aprovada pela Resolução nº 7.730/2024 e Parecer nº 8.227/2024 do Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo (CEE). Seu principal objetivo é aprimorar e expandir o conhecimento teórico e prático em Gestão Pública e Inovação, capacitando servidores públicos estaduais e municipais que já possuem formação superior. Com uma carga horária total de 430 horas, sendo 396 horas dedicadas a atividades teórico-práticas e 34 horas reservadas para estudos individuais e elaboração do trabalho monográfico final, o curso busca alinhar conceitos e práticas pedagógicas essenciais para enfrentar os desafios e solucionar problemas complexos encontrados no dia a dia das instituições públicas.

A formação visa atender às demandas sociais e do mundo do trabalho, em sintonia com as necessidades da sociedade capixaba contemporânea. Por meio do ensino, da pesquisa e da extensão, busca-se desenvolver ações e políticas públicas eficazes que promovam o progresso e o bem-estar da comunidade, capacitando os participantes para um desempenho excepcional no ambiente administrativo do setor público. Com o intuito de contribuir para a Gestão Pública e a Inovação do Estado do Espírito Santo, o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) dos alunos se dá na forma de um Plano de Ação que tem por objetivo abordar um problema específico do setor de trabalho do aluno e propor soluções práticas.

Proponente: Fabio Pereira Pessanha

Cargo: Analista do Executivo

Lotação: Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional - SECTI

Atuação: Gerência Financeira e Orçamentária de Projetos Integrados - GEFOP

RESUMO

Este plano de ação propõe uma solução dual e sistematizada para compatibilização normativa em contratações públicas vinculadas a financiamento externo no Estado do Espírito Santo. A proposta organiza, de um lado, um bloco mínimo de cláusulas nas minutas nacionais (auditoria e inspeção; integridade e práticas proibidas; acesso e guarda de documentos; explicitação do vínculo do ajuste ao projeto) e, de outro, orienta a validação prévia de modelos dos financiadores quando o certame for regido por seus regulamentos. A abordagem é qualitativa, aplicada e exploratório-descritiva, combinando revisão bibliográfica e normativa, análise documental das minutas padronizadas e comparação dirigida com regulamentos de organismos multilaterais. O produto técnico é diagnóstico e orientativo: apresenta lacunas e princípios de governança (controle de versões, uso de pareceres paradigmas e enunciados, registro de identidade jurídica) e indica quando a validação junto aos financiadores tende a agregar previsibilidade. Os efeitos esperados incluem menor casuísmo, redução de ajustes tardios e melhoria da qualidade documental para fins de elegibilidade e financiamento retroativo; tais efeitos são potenciais e condicionados à decisão institucional e à adesão das áreas envolvidas, não configurando relação causal exclusiva.

Palavras-chave: compatibilização normativa; contratação pública; financiamento multilateral; banco multilateral de desenvolvimento; licitação nacional.

ABSTRACT

This study proposes a dual, systematized solution to harmonize public procurement documentation with multilateral financiers' requirements in the State of Espírito Santo, Brazil. The proposal combines, on one hand, a minimum clause set to be considered in national templates (audit and inspection; integrity and prohibited practices; access to and retention of records; explicit linkage of the instrument to the financed project) and, on the other, guidance for prior validation of financiers' standard models whenever the bidding is conducted under their regulations. The study adopts a qualitative, applied and exploratory-descriptive approach, blending bibliographic and regulatory review, documentary analysis of state templates, and a targeted comparison with multilateral procurement frameworks. The technical product is diagnostic and orientative: it identifies gaps and governance principles (version control, use of paradigm legal opinions and administrative enunciados, verification of legal identity) and indicates when consultation/clearance with financiers tends to improve predictability. Expected effects include less case-by-case handling, fewer late adjustments, and better documentation for eligibility and retroactive financing; these are potential effects, contingent on institutional adoption and stakeholder adherence, and do not imply exclusive causality.

Keywords: normative harmonization. public procurement. multilateral financing. eligibility of expenditures. legal governance.

Keywords: normative harmonization; public procurement; multilateral financing; multilateral development banks; national procurement procedures.

LISTA DE SIGLAS

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
BMD – Bancos Multilaterais de Desenvolvimento
CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina
CEE - Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo
CEPPAC – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas
CPGE – Conselho da Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo
ESESP – Escola de Serviço Público do Espírito Santo
FMI – Fundo Monetário Internacional
GEFOPI - Gerência Financeira e Orçamentária de Projetos Integrados
GT – Grupo de Trabalho
ICB – *International Competitive Bidding*
ICR – *Implementation Completion and Results Report*
IDB – *Inter-American Development Bank*
IBRD – *International Bank for Reconstruction and Development*
OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development*
PGE-ES – Procuradoria-Geral do Estado do Espírito Santo
SCID – Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
SEP – Secretaria de Economia e Planejamento
SESA – Secretaria de Estado da Saúde
SUBCAP – Subsecretaria de Captação de Recursos
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCC - Trabalho de Conclusão de Curso
TCU – Tribunal de Contas da União
UEx - Unidade Executora

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
1.1 TEMA DO PLANO DE AÇÃO	9
1.2 SITUAÇÃO-PROBLEMA	11
1.3 PERGUNTA-PROBLEMA	13
2 TIPO DE PRODUTO TÉCNICO	14
2.1 PRODUTO TÉCNICO PROPOSTO	14
2.1.1 Eixo 1 – Adequação das minutas padronizadas da PGE-ES para licitações nacionais	15
2.1.2 Eixo 2 – Validação prévia de minutas padronizadas dos bancos multilaterais	15
2.2 PRINCIPAIS BENEFÍCIOS ESPERADOS	16
2.2.1 Eficiência processual	16
2.2.2 Segurança jurídica e conformidade	16
2.2.3 Elegibilidade e desempenho financeiro	16
2.2.4 Governança e aprendizado organizacional	17
2.2.5 Valor público (efeitos de segunda ordem)	17
2.3 PRINCIPAIS INTERFACES INTERNAS E EXTERNAS	17
2.3.1 Interfaces internas (Estado do Espírito Santo)	17
2.3.2 Interfaces externas (organismos financiadores e parceiros)	18
3 SITUAÇÃO ENCONTRADA ANTES DA PESQUISA	19
3.1 ESTADO DA ARTE E CAUSAS DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	19
3.2 CUSTOS QUALITATIVOS E QUANTITATIVOS DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	22
4 OBJETIVOS/FINALIDADE DO PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO	25
4.1 OBJETIVO GERAL	25
4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	25
5 REFERENCIAL TEÓRICO	26
5.1 FINANCIAMENTO MULTILATERAL E MODERNIZAÇÃO DO ESTADO	26
5.2 HARMONIZAÇÃO NORMATIVA: CONVIVÊNCIA ENTRE ORDENAMENTO INTERNO E REGULAMENTOS MULTILATERAIS	26
5.3 LICITAÇÕES INTERNACIONAIS VERSUS LICITAÇÕES SOB NORMAS INTERNACIONAIS	27
5.4 GOVERNANÇA JURÍDICA: PARECERES PARADIGMAS E ENUNCIADOS	29
5.5 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL E DESAFIOS	30
5.6 SÍNTESE CRÍTICA E LACUNA TEÓRICO-PRÁTICA	30
6 METODOLOGIA	32
6.1 METODOLOGIA UTILIZADA	32
6.2 ABORDAGEM METODOLÓGICA	32
6.3 PERCURSO ANALÍTICO	32
6.4 ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA	33
6.5 ANÁLISE DOCUMENTAL	33

6.6 ANÁLISE COMPARADA DE MODELOS INSTITUCIONAIS	33
6.7 ESTRATÉGIA DE SISTEMATIZAÇÃO E SÍNTESE	33
6.8 LIMITAÇÕES E CUIDADOS	34
7 CONTRIBUIÇÕES GERAIS DO PLANO DE AÇÃO	35
7.1 CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA E A GOVERNANÇA	35
7.2 CONTRIBUIÇÕES PARA A GOVERNANÇA JURÍDICA E O PAPEL DA PGE-ES	35
7.3 CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS E ORÇAMENTÁRIAS	35
7.4 CONTRIBUIÇÕES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS	36
7.5 CONTRIBUIÇÕES ACADÊMICAS E PROFISSIONAIS	36
8 IMPACTOS DO PLANO DE AÇÃO	37
8.1 IMPACTOS GERAIS	37
8.2 IMPACTOS ESPECÍFICOS	37
8.2.1 Eixo 1 – Lacunas de cláusulas nas minutas padronizadas	37
8.2.2 Eixo 2 – Validação prévia de modelos dos financiadores	37
8.2.3 Resultados mensuráveis (indicadores-chave)	38
9 ASPECTOS INOVADORES	41
10 SETORES DA SOCIEDADE INFLUENCIADOS	43
11 AÇÕES NECESSÁRIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PRODUTO/SERVIÇO SUGERIDO PELO PLANO DE AÇÃO	45
11.1 PRINCÍPIOS E PREMISSAS	45
11.2 GOVERNANÇA E PAPÉIS	45
11.3 PILOTO E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO	45
11.4 CRITÉRIOS DE ACEITE	46
11.5 COMUNICAÇÃO E CAPACITAÇÃO	46
11.6 RISCOS E MITIGAÇÃO	46
11.7 DEPENDÊNCIAS E SUPOSIÇÕES	46
11.8 ENCERRAMENTO E REVISÃO	47
11.9 QUADRO-SÍNTESE DAS FASES	47
11.10 DETALHAMENTO DAS AÇÕES POR FASE	48
12 REFERÊNCIAS	50

1 INTRODUÇÃO

1.1 TEMA DO PLANO DE AÇÃO

A execução de projetos financiados por organismos multilaterais no Estado do Espírito Santo exige que órgãos/unidades executoras e a Procuradoria-Geral do Estado (PGE-ES), no exercício da consultoria e do assessoramento jurídico, operem simultaneamente sob dois regimes de contratações públicas que não se articulam de forma imediata. Essa dupla lógica — internacional e nacional — já integra a rotina administrativa, porém carece de arranjo institucional que viabilize sua integração de modo coerente, previsível e juridicamente seguro.

No primeiro regime, situam-se as licitações financiadas diretamente com recursos de operações de crédito externo, conduzidas prioritariamente segundo as regras e modelos dos próprios bancos multilaterais, como Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF). Tais regulamentos contemplam procedimentos e cláusulas específicas de governança fiduciária, vinculando o mutuário a regras de auditoria, integridade e elegibilidade definidas pelo financiador (ALMEIDA, 2014; SILVA, 2011; BANCO MUNDIAL, 2019; BID, 2025).

No segundo regime, enquadram-se as licitações nacionais passíveis de utilização como despesa elegível ou de financiamento retroativo. Nesses casos, os processos seguem a legislação nacional e as minutas padronizadas da PGE-ES, buscando-se posteriormente o reconhecimento das despesas pelo organismo financiador, desde que observados os critérios de elegibilidade e de *Value for Money* (ALMEIDA, 2014; MAKINO, 2015; BANCO MUNDIAL, 2019).

O plano de ação situa-se no campo da governança jurídica e administrativa, com foco em padronização de instrumentos, segurança jurídica, alinhamento às regras dos financiadores e melhoria de procedimentos em projetos públicos cofinanciados (MARRARA; CAMPOS, 2017; VAZ, 2020; OCDE, 2019).

Em projetos financiados por organismos multilaterais, a gestão das aquisições precisa conciliar o cumprimento da legislação nacional com as regras específicas dos financiadores. Esses bancos estabelecem regulamentos próprios, modelos padronizados e cláusulas obrigatórias associadas a auditoria, integridade e controle (ALMEIDA, 2014; SILVA, 2011; BANCO MUNDIAL, 2019; BID, 2019; 2025). Sem uma estrutura organizada, essa dupla exigência tende a gerar problemas recorrentes.

Nas licitações financiadas diretamente com recursos de operações de crédito externo, é comum o uso de modelos de edital, contrato e atas elaborados pelos próprios organismos multilaterais (BANCO MUNDIAL, 2019; 2025). Esses documentos, porém, ainda não foram objeto de validação prévia pela PGE-ES. Assim, cada processo precisa ser analisado individualmente, mesmo quando repete textos semelhantes a outros já apreciados. Isso acaba gerando retrabalho, alongando prazos e ampliando a curva de aprendizado das equipes, o que diminui a previsibilidade para os gestores (PARQUE, J.; PARQUE, B., 2023; MARTÍNEZ-GALÁN; PROENÇA, 2024).

Nas licitações nacionais passíveis de uso como despesas elegíveis ou submetidas a financiamento retroativo, as minutas padronizadas da PGE-ES em geral não incorporam de forma sistemática as cláusulas de auditoria, antifraude e anticorrupção exigidas pelos bancos. A ausência prévia dessas previsões leva à necessidade de pedidos de exceção ou de aditivos apenas para inseri-las, o que eleva o risco de glosa e retarda desembolsos (ALMEIDA, 2014; BANCO MUNDIAL, 2019).

O Programa ES Mais Inteligente ilustra a situação. Com a assinatura do contrato de financiamento postergada pela greve dos servidores da STN, abriu-se uma janela na qual o Estado poderia ter realizado licitações nacionais e, depois, pleiteado financiamento retroativo ou o reconhecimento de despesas como elegíveis, conforme as políticas dos bancos (BANCO MUNDIAL, 2019; 2022), caso as cláusulas obrigatórias já constasse nas minutas da PGE-ES. Como não constavam, essa alternativa ficou inviabilizada naquele período: seguir adiante exigiria instaurar tramitação para inclusão e análise jurídica das cláusulas — com custo temporal

relevante — ou aguardar a assinatura do contrato, ambas opções com potencial de atrasar o cronograma. Na prática, as contratações foram paralisadas até a superação dessas condicionantes.

Esses ajustes tardios tendem a elevar o risco de não reconhecimento de despesas, aumentar custos administrativos, limitar o uso imediato das minutas da PGE-ES e contribuir para taxas de desembolso aquém do potencial nos primeiros anos dos projetos (BANCO MUNDIAL, 2019; 2022; 2023).

Além disso, a falta de validação prévia dos modelos dos organismos multilaterais mantém a análise jurídica em formato caso a caso, em vez de preventiva e padronizada, contrariando boas práticas de governança jurídica e gestão por processos (OCDE, 2019; VAZ, 2020).

Diante desse quadro, propõe-se uma estratégia em dois eixos: (i) validação prévia dos modelos multilaterais; e (ii) adequação das minutas estaduais, de modo a reduzir o descompasso inicial, acelerar a execução e reforçar a governança contratual.

1.2 SITUAÇÃO-PROBLEMA

Relatórios e estudos sobre aquisições em projetos multilaterais registram fragmentação normativa e operacional nos estágios iniciais, inclusive curvas de aprendizado e desalinhamentos entre planejamento e execução (BANCO MUNDIAL, 2019; 2022; PARQUE, J.; PARQUE, B., 2023). Embora tais evidências sejam externas, documentos administrativos do ES sugerem desafios correlatos, detalhados adiante na Seção 3.

Nas contratações financiadas diretamente com recursos de operações de crédito externo vinculadas aos contratos de empréstimo, impõe-se a aplicação dos regulamentos dos organismos multilaterais, que incluem modelos próprios de editais, contratos e demais instrumentos (ALMEIDA, 2014).

Na ausência de validação prévia institucional desses modelos, a análise tende a ocorrer caso a caso, mesmo quando o conteúdo é praticamente idêntico, o que alonga tramitações, aumenta a demanda sobre a assessoria jurídica e reduz previsibilidade — com possíveis reflexos sobre taxas de desembolso nos primeiros anos (BANCO MUNDIAL, 2019; 2022). A observância de pareceres paradigmas e do Enunciado 18 (Resolução CPGE nº 250/2012) pode reduzir casuística e dar previsibilidade (ESPÍRITO SANTO, 2012).

Nas licitações nacionais com minutas padronizadas, quando se pretende reconhecer despesas como elegíveis ou financiáveis retroativamente, a ausência prévia de cláusulas específicas de auditoria e integridade costuma gerar respostas reativas, como: pedidos de exceção para justificar a ausência de cláusulas ou aditivos para inclusão tardia dos dispositivos exigidos.

Esse padrão eleva o risco de glosa, agrega custos administrativos e contribui para desembolsos aquém do potencial no início dos projetos (BANCO MUNDIAL, 2019; 2022; 2023). Esse quadro se agrava quando as licitações nacionais são utilizadas em projetos com financiamento externo, dada a necessidade de comprovar elegibilidade/financiamento retroativo junto ao financiador.

No âmbito da PGE-ES, pareceres paradigmas funcionam como referência para uniformizar entendimentos em matérias recorrentes; o Enunciado 18 (Resolução CPGE nº 250/2012) institucionaliza a análise por amostragem em processos com idêntica consulta, desde que atestada a identidade jurídica, juntada a manifestação paradigma e observadas suas recomendações (ESPÍRITO SANTO, 2012). Há precedentes de uso desse mecanismo, bem como de elevação de demandas ao CPGE para edição de enunciado quando a padronização se mostra mais eficiente do que repetições analíticas.

Essa solução, contudo, ainda não é amplamente acionada de forma proativa: sua aplicação depende, em boa medida, da instauração de processo específico em cada projeto. Sem instrumentos de fomento ao uso — como repositório oficial de paradigmas, despachos-modelo e fluxo de verificação de identidade de matéria — tende a prevalecer a análise caso a caso, especialmente em licitações de projetos

com financiamento externo, com efeitos sobre prazos e previsibilidade (ESPÍRITO SANTO, 2012).

Em síntese, observam-se: (i) dupla referência normativa (internacional e nacional) sem arranjo institucional de integração; (ii) ausência de validação prévia de modelos multilaterais; (iii) lacunas nas minutas nacionais para finalidades de elegibilidade/financiamento retroativo; e (iv) subutilização, em hipóteses repetitivas, de instrumentos de padronização (pareceres paradigmas e Enunciado 18). Esses fatores, em conjunto, tendem a reduzir previsibilidade e a alongar etapas iniciais, com possíveis reflexos sobre desembolsos e curva de aprendizado; esse diagnóstico fundamenta a proposta de plano de ação apresentada nas seções seguintes.

1.3 PERGUNTA-PROBLEMA

Como conceber e implementar um modelo dual e sistematizado de compatibilização normativa que:

- a) viabilize a validação prévia de modelos utilizados em licitações com recursos internacionais e;
- b) indique ajustes conceituais nas minutas padronizadas para licitações nacionais quando houver intenção de elegibilidade/financiamento retroativo — de modo a favorecer segurança jurídica, eficiência procedimental e previsibilidade?

2 TIPO DE PRODUTO TÉCNICO

2.1 PRODUTO TÉCNICO PROPOSTO

Este plano de ação reúne subsídios técnicos sobre compatibilização normativa em contratações de projetos financiados por organismos multilaterais no Estado do Espírito Santo. O objetivo é oferecer alternativas que possam informar a tomada de decisão institucional, caso haja interesse e oportunidade de aprimoramento, sempre respeitadas as competências da Procuradoria-Geral do Estado (PGE-ES), a legislação aplicável e as instâncias de governança.

As alternativas apresentadas decorrem de análise conjunta dos regulamentos de aquisições e normas financeiras dos organismos multilaterais (p. ex., BIRD e BID) e das minutas padronizadas hoje utilizadas pela PGE-ES (editais, contratos e ARP), baseadas na Lei nº 14.133/2021 e legislação estadual. Observa-se que tais minutas, em geral, não incorporam de forma sistemática determinadas cláusulas exigidas pelos financiadores quando se busca elegibilidade ou financiamento retroativo; neste estudo, sugerem-se caminhos possíveis de ajuste ou complementação a serem avaliados pela Instituição.

Também são trazidas referências externas ilustrativas, como a Resolução SESA nº 878/2021 do Paraná, que tornou obrigatória a inclusão da Cláusula Anticorrupção – BIRD em instrumentos vinculados a projetos financiados, inclusive com aditamento de contratos já firmados (PARANÁ, 2021). A menção tem caráter comparativo (benchmark) e não implica transposição automática: serve apenas para ilustrar opções de desenho institucional que podem, se assim deliberado, inspirar adaptações compatíveis com o marco normativo e a governança do Espírito Santo. Para fins analíticos, este estudo agrupa as alternativas em dois eixos complementares.

2.1.1 Eixo 1 – Adequação das minutas padronizadas da PGE-ES para licitações nacionais

O Eixo 1 limita-se a identificar, de forma objetiva, as cláusulas usualmente exigidas por financiadores que estão ausentes ou insuficientes nas minutas padronizadas (auditoria e inspeção; integridade e práticas proibidas; acesso e guarda de documentos; menção ao vínculo do ajuste ao projeto). O resultado é um quadro de lacunas a considerar quando houver intenção de elegibilidade/financiamento retroativo ou vínculo a financiamento externo, sem substituir a análise do caso concreto.

Propõe-se: (i) um bloco mínimo comum a todas as minutas (texto-base conciso, vocabulário uniforme, referências cruzadas ao edital/termo de referência); (ii) variantes do bloco para contextos frequentes (por exemplo, “somente quando houver recurso externo” ou “quando houver intenção de elegibilidade/financiamento retroativo”); e (iii) um mecanismo de dispensa justificada, pelo qual a área técnica/jurídica registra a razão para não aplicar (ou adaptar) a cláusula em casos específicos. Esse arranjo prioriza a convergência preventiva e reduz a necessidade de aditivos ou pedidos de exceção posteriores.

Para garantir previsibilidade e segurança na aplicação, sugerimos que as redações do bloco mínimo possam ser ancoradas em pareceres paradigmas e no Enunciado 18 (Resolução CPGE nº 250/2012). Isso permite uma análise por amostragem de casos semelhantes, garantindo coerência na fundamentação, com menor necessidade de revisões extensivas. Assim, a minuta de contrato já incorpora as cláusulas exigidas de forma preventiva, e a atuação jurídica pode ser mais focada em adaptações específicas ou em cláusulas excepcionais que requeiram uma análise mais detalhada.

2.1.2 Eixo 2 – Validação prévia de minutas padronizadas dos bancos multilaterais

O Eixo 2 propõe, em nível conceitual, considerar validação prévia de modelos dos financiadores em situações específicas, quando isso puder ampliar previsibilidade

jurídica. A criação do procedimento, suas etapas e responsabilidades são decisões institucionais e não integram a execução deste plano.

2.2 PRINCIPAIS BENEFÍCIOS ESPERADOS

Os benefícios abaixo são efeitos desejados da adoção do modelo proposto. São potenciais e dependem de decisão institucional, recursos e adesão das áreas, não configurando garantia de prazo ou de desempenho isoladamente.

2.2.1 Eficiência processual

No plano da eficiência processual, espera-se redução do tempo médio da fase interna entre os estudos técnicos e a publicação do edital, diminuição de retrabalho por ajustes de cláusulas em etapas finais e queda de reenvios ou pedidos de complementação. Como consequência, aumenta a probabilidade de validação de primeira, com menor ocorrência de ressalvas de conformidade.

2.2.2 Segurança jurídica e conformidade

Quanto à segurança jurídica e à conformidade, projeta-se maior uniformidade de entendimentos e de redações em temas recorrentes, aderência consistente às exigências de auditoria, integridade e acesso a documentos e menor exposição a glosas. Adicionalmente, a rastreabilidade das versões empregadas em editais e contratos tende a ser ampliada, favorecendo o controle e a atuação de auditorias.

2.2.3 Elegibilidade e desempenho financeiro

No eixo da elegibilidade e do desempenho financeiro, projeta-se maior aproveitamento de procedimentos nacionais como despesas elegíveis quando compatíveis com as políticas do financiador e com o acordo de empréstimo. Espera-se, ainda, melhoria na taxa de desembolso no início da execução, em razão da redução de não conformidades documentais, e maior previsibilidade na avaliação de financiamento retroativo em processos aderentes.

2.2.4 Governança e aprendizado organizacional

Em termos de governança e aprendizado organizacional, a tendência é de maior previsibilidade decisória, com redução de variações não justificadas entre unidades e órgãos. A padronização orientada por pareceres paradigmas e por regime de validação prévia contribui para encurtar a curva de aprendizado das equipes e para consolidar memória institucional, diminuindo a dependência de soluções ad hoc.

2.2.5 Valor público (efeitos de segunda ordem)

Como efeito de segunda ordem, espera-se maior tempestividade na entrega de bens e serviços à sociedade pela redução de fricções normativas e de retrabalho. Ressalta-se que tais resultados não decorrem exclusivamente desta iniciativa e dependem de um conjunto mais amplo de práticas de planejamento, projeto e gestão contratual.

2.3 PRINCIPAIS INTERFACES INTERNAS E EXTERNAS

O modelo proposto depende de coordenação entre atores internos e externos ao Governo do Estado, com papéis definidos, pontos de contato claros e prazos acordados. A definição dessas interfaces visa reduzir retrabalho, dar previsibilidade às etapas de compatibilização normativa e facilitar a verificação de elegibilidade quando houver vínculo com financiamento externo.

2.3.1 Interfaces internas (Estado do Espírito Santo)

- a) a PGE-ES, responsável pela orientação jurídica, curadoria normativa e suporte à padronização quando aplicável, preservadas as competências institucionais;
- b) a Secretaria de Economia e Planejamento (SEP), por meio da SUBCAP, como unidade central de coordenação das operações de crédito e da carteira de projetos financiados, responsável pela articulação com os bancos e pela consolidação das informações de execução e de desembolso;

- c) as unidades de planejamento, orçamento, finanças, controle interno e integridade, que apoiam a execução e a prestação de contas dos projetos;
- d) os órgãos e entidades da administração direta e indireta que atuam como unidades executoras ou como beneficiárias de programas financiados por organismos multilaterais.

Esses atores utilizam - ou poderão utilizar - licitações, contratos e atas de registro de preços que se beneficiam diretamente das minutas compatibilizadas e dos modelos previamente validados.

2.3.2 Interfaces externas (organismos financiadores e parceiros)

No plano externo, o modelo dialoga com: Banco Mundial (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e outras agências e organismos internacionais cujos regulamentos de aquisições e diretrizes de integridade influenciam as contratações financiadas.

Ao formalizar essas interfaces, o modelo dual contribui para posicionar o Espírito Santo como referência em governança e confiabilidade institucional perante os organismos multilaterais, além de oferecer aos órgãos internos um ambiente mais previsível e padronizado para a execução de projetos financiados.

3 SITUAÇÃO ENCONTRADA ANTES DA PESQUISA

3.1 ESTADO DA ARTE E CAUSAS DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Projetos públicos financiados por organismos multilaterais têm sido empregados, nas últimas décadas, como instrumentos de fortalecimento institucional e modernização da gestão pública no Espírito Santo. A literatura aponta que esses empréstimos vão além da transferência de recursos e condicionam o acesso ao crédito à adoção de padrões específicos de governança, transparência e eficiência, com reflexos sobre marcos legais, práticas de gestão e arranjos institucionais (ALMEIDA, 2014; SILVA, 2011; PEREIRA, 2009; MARTÍNEZ-GALÁN; PROENÇA, 2024; FONSECA, 2006).

No contexto brasileiro, estudos sobre licitações financiadas por organismos de cooperação internacional indicam que as diretrizes de aquisições do Banco Mundial e as políticas do BID podem conviver com os princípios constitucionais e com o ordenamento interno, desde que se promova a devida harmonização com a Constituição (FONSECA, 2006; MAIA, 2016; ACIOLY FILHO, 2020). Nessa direção, o art. 42, § 5º, da Lei nº 8.666/1993 e, mais recentemente, o art. 1º, § 3º, da Lei nº 14.133/2021 admitem a adoção de normas e procedimentos de organismos internacionais, desde que preservados os princípios constitucionais, orientação reiterada pelo Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2004; 2008; 2015; MARRARA; CAMPOS, 2017).

A doutrina também aponta falta de precisão terminológica e ausência de sistematicidade na distinção entre “licitações internacionais” e “licitações sob normas internacionais”, o que gera insegurança para gestores e operadores do direito (CARON, 2015; HUPSEL, 2019; MARRARA; CAMPOS, 2017). Enquanto licitações internacionais se referem ao âmbito da competição (participação de licitantes estrangeiros, moeda, local de execução), licitações sob normas internacionais dizem respeito à adoção de regulamentos multilaterais, mesmo em certames essencialmente nacionais. Hupsel (2019) observa que a origem estrangeira dos recursos não implica, por si só, a obrigatoriedade de licitação internacional.

No Espírito Santo, a SUBCAP registra atualmente nove operações de crédito contratadas com organismos multilaterais - três com o BIRD, cinco com o BID e uma com o CAF - totalizando cerca de US\$ 800 milhões em investimentos em áreas como inovação, educação, infraestrutura, saúde, meio ambiente e agricultura. Esse volume reforça a relevância dos financiamentos multilaterais na agenda estadual e dialoga com estudos que apontam o uso crescente de operações externas para apoiar reformas e investimentos subnacionais (PESSINA et al., 2022; SILVA, 2011; ALMEIDA, 2014).

Relatórios da SUBCAP sobre licitações vinculadas a programas financiados por bancos multilaterais indicam concentração de gargalos na fase interna das contratações, com prazos elevados entre a elaboração dos termos de referência, a análise jurídica e os ajustes documentais (MARQUES, 2025). O diagnóstico é coerente com estudos que apontam atrasos relevantes nas etapas de preparação e aquisições — especialmente na aprovação do empréstimo, na estruturação das licitações e na formalização dos contratos (PARQUE, J.; PARQUE, B., 2023; BANCO MUNDIAL, 2019; 2022).

A PGE-ES avançou na padronização de minutas, com repositório oficial de modelos de editais, contratos e atas fundamentados na Lei nº 14.133/2021 e em decretos estaduais. A análise exploratória de modelos de concorrência, pregão e contratos de compras e de serviços mostra que essas minutas foram concebidas para contratações regidas exclusivamente pela legislação nacional, sem referência a acordos de empréstimo, regulamentos multilaterais ou cláusulas de auditoria requeridas pelos financiadores. As cláusulas de integridade concentram-se nas infrações previstas na Lei nº 14.133/2021 e na Lei nº 12.846/2013, incluindo sanções como advertência, impedimento e declaração de inidoneidade.

Por outro lado, os regulamentos de aquisições dos organismos multilaterais exigem, entre outros elementos, a previsão de direito de auditoria e inspeção pelo organismo financiador ou por auditores designados por ele, diretrizes anticorrupção e práticas proibidas, com referência a listas de empresas e indivíduos sancionados, além da vinculação explícita do contrato ao projeto ou operação de crédito externo, indicando

que as despesas poderão ser submetidas a critérios de elegibilidade (BANCO MUNDIAL, 2017; 2025; BID, 2019).

A experiência do Paraná, com a Resolução SESA nº 878/2021, demonstra que é possível incorporar essas exigências às minutas nacionais por meio de normativos internos, tornando obrigatória a inclusão da Cláusula Anticorrupção – BIRD em instrumentos jurídicos relacionados a projetos financiados. Esse exemplo reforça a viabilidade de adaptação das minutas padronizadas para atender às exigências dos financiadores multilaterais sem a necessidade de reverter completamente à adoção de regulamentos internacionais.

No Espírito Santo, ainda não existe mecanismo equivalente. As licitações com recursos internacionais, em geral, utilizam modelos próprios dos organismos multilaterais, submetidos à análise jurídica individualizada, enquanto as licitações nacionais, embora padronizadas pela PGE-ES, não podem ser aproveitadas como despesas elegíveis ou objeto de financiamento retroativo devido à ausência das cláusulas exigidas pelos bancos.

O resultado é um cenário marcado por reanálises sucessivas, retrabalho documental e perda de oportunidades de acelerar a execução por meio de contratação antecipada e financiamento retroativo (BID, 2019; BANCO MUNDIAL, 2017; 2025).

Em temas recorrentes, a adoção de pareceres paradigmas tem se mostrado instrumento eficaz para reduzir casuística e promover uniformidade decisória, inclusive com previsão de uso explícito “como paradigma em todos os processos que contenham idêntica consulta”, nos termos do Enunciado 18 do CPGE (ESPÍRITO SANTO, 2020). O emprego de parecer-modelo, com identidade jurídica atestada e observância das recomendações constantes do paradigma, permite concentrar o esforço analítico nos pontos efetivamente controvertidos, sem afastar a análise do caso concreto.

No âmbito da Procuradoria-Geral, os enunciados administrativos disciplinam e racionalizam a atuação consultiva e contenciosa. A Resolução CPGE nº 234/2010 autoriza a utilização de enunciados como motivação de parecer e veda sua

contrariedade, ressalvada proposta fundamentada de alteração diante de novos posicionamentos doutrinários, jurisprudenciais ou legislativos (ESPÍRITO SANTO, 2010). Já a Resolução CPGE nº 250/2012 consolida enunciados de observância obrigatória, entre os quais o Enunciado 18, que admite análise por amostragem em processos com idêntica consulta, desde que verificada a identidade de matéria e cumpridas as recomendações do paradigma (ESPÍRITO SANTO, 2012).

A experiência administrativa da PGE-ES também registra a edição de enunciados a partir de casos paradigmáticos, inclusive como alternativa mais segura à análise por amostragem quando o volume de situações futuras e seu calendário são incertos.

Parecer proferido em 2016, ao examinar minuta padronizada de acordo de cooperação, recomendou a edição de enunciado pelo CPGE para dispensar a oitiva posterior da PGE em casos idênticos, com anexação de checklist e controle de versão, ao passo que reconheceu a viabilidade, embora menos adequada, do uso do Enunciado 18 naquele contexto específico (ESPÍRITO SANTO, 2016). Esse arranjo reforça a curadoria de versões e a padronização responsável, preservando a análise jurídica quando houver distinções relevantes.

3.2 CUSTOS QUALITATIVOS E QUANTITATIVOS DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A ausência de um mecanismo institucional para compatibilização prévia de cláusulas gera custos qualitativos perceptíveis na gestão das contratações. Entre eles, destacam-se a incerteza jurídica sobre requisitos de elegibilidade em procedimentos nacionais, a variação de entendimentos entre unidades e a necessidade de ajustes documentais em fases avançadas, o que compromete a previsibilidade e aumenta a percepção de risco dos atores envolvidos (BANCO MUNDIAL, 2019; BID, 2019). Esses fatores tendem a favorecer abordagens casuísticas, fragmentando a memória institucional e dificultando o aprendizado organizacional.

Do ponto de vista operacional, a recorrência de reanálises e de retrabalho documental impacta a fluidez do processo e alonga a fase interna das licitações. Em contextos de financiamento externo, atrasos na preparação e na verificação de conformidade podem afetar o sequenciamento de atividades do projeto e a

tempestividade de entregas, com potenciais reflexos sobre marcos e cronogramas pactuados (BANCO MUNDIAL, 2022; PARQUE, J.; PARQUE, B., 2023). Além disso, a ausência de referência unificada para cláusulas sensíveis reduz a capacidade de padronização e de uso de pareceres paradigmas e enunciados, aumentando o esforço analítico em temas repetitivos (ESPÍRITO SANTO, 2010; 2012; 2016; 2020).

Em termos econômicos, ainda que variem conforme o objeto e a unidade executora, os custos se materializam principalmente em horas-homem de reprocessamento de documentos, tramitações adicionais para saneamento de inconformidades e potenciais glosas ou reenvios quando requisitos de auditoria, integridade e acesso a documentos não se encontram claros nos instrumentos convocatórios e contratuais (BANCO MUNDIAL, 2017; 2025; BID, 2019). Esses efeitos também podem se traduzir em menor taxa de desembolso no início da execução, especialmente quando a verificação documental demanda ciclos adicionais de ajuste.

Para fins de quantificação, recomenda-se acompanhar, no mínimo, os seguintes indicadores: tempo médio da fase interna entre a conclusão dos estudos e a publicação do edital; percentual de processos com reenvio motivado por cláusulas ou exigências documentais; horas de retrabalho registradas nas equipes envolvidas; intervalo médio entre publicação e assinatura do contrato; taxa de desembolso no primeiro ano de execução; percentual de processos validados sem ressalvas de conformidade; e incidência de versões divergentes de minutas identificadas em auditorias ou revisões internas (BANCO MUNDIAL, 2019; BID, 2019; BANCO MUNDIAL, 2022). Complementarmente, é útil monitorar o percentual de casos em que houve aderência a pareceres paradigmas ou a enunciados aplicáveis, como proxy de padronização (ESPÍRITO SANTO, 2010; 2012; 2016; 2020).

As fontes de dados incluem registros processuais e relatórios administrativos das unidades executoras, controles internos de pareceres e minutas mantidos pela Procuradoria-Geral, relatórios de acompanhamento de programas financiados e, quando cabível, comunicações formais dos financiadores sobre não conformidades. A periodicidade pode ser trimestral para os indicadores operacionais e semestral para os indicadores de desempenho financeiro. Em situações de grande volume, admite-se amostragem para verificação de identidade de matéria nos itens

repetitivos, respeitando-se as condições previstas nos enunciados e pareceres paradigmas pertinentes (ESPÍRITO SANTO, 2012; 2016; 2020).

Algumas cautelas metodológicas são necessárias para interpretar esses números: a heterogeneidade de objetos licitados, a sazonalidade orçamentária e a curva de aprendizado das equipes podem distorcer séries temporais; a melhoria de indicadores não decorre exclusivamente da compatibilização normativa; e a comparação entre órgãos requer definição operacional comum para cada métrica e linha de base explícita. Por isso, recomenda-se estabelecer metas realistas, registrar premissas e limitar inferências causais, articulando os resultados com outras frentes de planejamento, preparação de projetos e gestão contratual (BANCO MUNDIAL, 2019; BANCO MUNDIAL, 2022; BID, 2019).

4 OBJETIVOS/FINALIDADE DO PRODUTO TÉCNICO/TECNOLÓGICO

Os objetivos do plano de ação estão diretamente relacionados à necessidade de responder às lacunas jurídicas e procedimentais entre minutas padronizadas e exigências usuais dos financiadores, especialmente no que se refere a auditoria, integridade, elegibilidade de despesas e financiamento retroativo.

4.1 OBJETIVO GERAL

Propor um arranjo dual que combine, de um lado, a padronização de um bloco mínimo de cláusulas nas minutas nacionais e, de outro, um regime de validação prévia para o uso de modelos dos financiadores quando a contratação for regida por seus regulamentos.

4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Identificar lacunas de cláusulas exigidas por financiadores nas minutas padronizadas, com foco em auditoria/inspeção, integridade/práticas proibidas, acesso/guarda de documentos e menção ao vínculo do ajuste ao projeto;
- b) Estabelecer princípios de governança para o uso das minutas em contextos com potencial vínculo a financiamento externo (controle de versões, uso integral ou com adaptação e referência a pareceres paradigmas e enunciados), sem detalhar fluxos operacionais;
- c) Indicar, em nível conceitual, quando a validação prévia de modelos multilaterais tende a agregar previsibilidade, sem instituir procedimento ou prometer implantação.

5 REFERENCIAL TEÓRICO

5.1 FINANCIAMENTO MULTILATERAL E MODERNIZAÇÃO DO ESTADO

As operações com organismos multilaterais não se reduzem a aporte de recursos. Em geral, atrelam o crédito a padrões de governança, transparência e eficiência, com efeitos sobre marcos legais e arranjos institucionais. Essa leitura está consolidada em estudos de referência e também em análises recentes em contexto subnacional (FONSECA, 2006; ALMEIDA, 2014; MARTÍNEZ-GALÁN; PROENÇA, 2024).

No nível dos governos estaduais, o desafio é menos conceitual e mais organizacional: coordenação entre áreas técnicas, jurídicas e de compras; clareza de papéis; documentação coerente com exigências de integridade e auditoria. Sem um mecanismo de harmonização prévia, aumentam correções tardias e custos de transação — especialmente em projetos com marcos contratuais rígidos (FONSECA, 2006; ALMEIDA, 2014).

A expansão recente do uso de financiamento externo para agendas de inovação e infraestrutura reforça a necessidade de arranjos que “traduzam” requisitos multilaterais para procedimentos nacionais, sem fricções desnecessárias. Isso envolve compatibilização normativa e governança documental, articuladas a pontos de contato entre órgãos centrais e unidades executoras (PESSINA et al., 2022; MARTÍNEZ-GALÁN; PROENÇA, 2024)

5.2 HARMONIZAÇÃO NORMATIVA: CONVIVÊNCIA ENTRE ORDENAMENTO INTERNO E REGULAMENTOS MULTILATERAIS

A convivência entre regulamentos de aquisições de organismos multilaterais e o ordenamento jurídico brasileiro é viável quando se preservam princípios constitucionais de publicidade, isonomia, competitividade e controle, com a devida tradução desses requisitos para os instrumentos nacionais. A base jurídica dessa convivência foi afirmada no art. 42, § 5º, da Lei nº 8.666/1993 e reafirmada no art. 1º, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, indicando que procedimentos e normas internacionais

podem ser adotados sem renúncia aos princípios do direito público brasileiro (BRASIL, 2004; 2015; MAIA, 2016).

Na prática, harmonizar significa identificar pontos de contato e de fricção e tratá-los de forma preventiva. Regulamentos como os do Banco Mundial e do BID exigem, de modo recorrente, cláusulas sobre integridade, práticas proibidas, auditoria e acesso a documentos; o ordenamento interno, por sua vez, oferece tipificações e sanções próprias, além de diretrizes sobre motivação, transparência e responsabilização (BANCO MUNDIAL, 2017; BID, 2019). O esforço de tradução consiste em incorporar nos editais e contratos nacionais um bloco mínimo de cláusulas compatíveis com essas exigências, sem deslocar competências nem alterar regime jurídico material do contrato (MARRARA; CAMPOS, 2017).

A literatura jurídica converge em que a harmonização não implica importar integralmente um regime estrangeiro, mas alinhar finalidades e procedimentos, preservando a moldura constitucional e as salvaguardas administrativas do país (FONSECA, 2006; ACIOLY FILHO, 2020). Em termos operacionais, isso recomenda padronização de cláusulas para hipóteses recorrentes, uso criterioso de pareceres paradigmas e enunciados para reduzir casuística e um protocolo de validação quando houver vínculo direto com financiamento externo — combinação que dá previsibilidade sem afastar a análise do caso concreto.

5.3 LICITAÇÕES INTERNACIONAIS VERSUS LICITAÇÕES SOB NORMAS INTERNACIONAIS

A literatura distingue dois planos distintos. Licitações internacionais dizem respeito ao âmbito competitivo: participação de licitantes estrangeiros, moeda, local de execução, logística de entrega e garantias típicas desse cenário. Já licitações sob normas internacionais referem-se à adoção de regulamentos de organismos multilaterais em certames que, muitas vezes, permanecem essencialmente nacionais quanto ao mercado-alvo e às condições de disputa (MARRARA; CAMPOS, 2017).

Essa distinção nem sempre aparece com clareza nos atos administrativos e nas práticas de compra, o que alimenta insegurança decisória e soluções casuísticas. Autores apontam falta de precisão terminológica e de sistematicidade para separar “âmbito da competição” de “regime normativo aplicável”, especialmente em projetos com financiamento externo mas execução local (CARON, 2015; MARRARA; CAMPOS, 2017).

Importa registrar uma consequência prática: a origem estrangeira dos recursos não impõe, por si só, a realização de licitação internacional; em muitos casos, o que se exige é apenas a compatibilização de cláusulas e procedimentos nacionais com requisitos do financiador (HUPSEL, 2019). Harmonizar, aqui, significa traduzir exigências de integridade, auditoria e acesso a documentos para os instrumentos nacionais, sem alterar indevidamente a moldura jurídica do certame.

Na prática administrativa, a escolha entre licitação internacional e procedimento nacional sob normas internacionais depende do objeto, do mercado relevante e do que está pactuado no acordo de empréstimo. Em muitos projetos, basta compatibilizar documentos nacionais com exigências do financiador, sem abrir a competição internacional (HUPSEL, 2019; MARRARA; CAMPOS, 2017). Essa leitura reduz ruído decisório e evita soluções mais onerosas do que o necessário.

A distinção também repercute na redação dos instrumentos. Quando o certame é nacional, mas sujeito a requisitos multilaterais, os editais e contratos devem incorporar um bloco mínimo de cláusulas de integridade, práticas proibidas, auditoria e acesso a documentos, além de explicitar o vínculo do ajuste ao projeto financiado para fins de elegibilidade de despesas. Ao mesmo tempo, é preciso manter a moldura do direito público interno: motivação, publicidade, responsabilização e o regime sancionatório previsto em lei. Regulamentos como os do Banco Mundial e do BID indicam os conteúdos essenciais, que podem ser traduzidos para a linguagem dos modelos estaduais sem alterar indevidamente o regime jurídico (BANCO MUNDIAL, 2017; BID, 2019). Terminologia consistente — “licitação internacional” para o âmbito competitivo e “procedimento nacional sob normas internacionais” para o regime aplicável — ajuda a comunicar escopo e limitações (CARON, 2015; MARRARA; CAMPOS, 2017).

Esse enquadramento prepara o terreno para a governança jurídica: padronizar o texto das cláusulas, usar pareceres paradigmas em temas recorrentes e, quando cabível, aplicar o Enunciado 18 para tratar casos com identidade jurídica sem repetir análises (ESPÍRITO SANTO, 2012).

5.4 GOVERNANÇA JURÍDICA: PARECERES PARADIGMAS E ENUNCIADOS

Pareceres paradigmas funcionam como referências para casos com identidade jurídica relevante. Reduzem a casuística, dão previsibilidade e economizam esforço analítico em temas recorrentes, sem afastar a apreciação do caso concreto quando houver peculiaridades materiais ou fáticas. A experiência administrativa demonstra que, onde há repetição de matérias, modelos de parecer e cláusulas previamente curados servem como ponto de partida seguro (ESPÍRITO SANTO, 2016; 2020).

No âmbito da PGE-ES, os enunciados administrativos estruturam e disciplinam esse uso. A Resolução CPGE nº 234/2010 autoriza a utilização de enunciados como motivação de parecer e veda sua contrariedade sem fundamentação específica; a Resolução CPGE nº 250/2012 consolidou enunciados de observância obrigatória, incluindo o Enunciado 18, que admite análise por amostragem quando verificada identidade de matéria e observadas as recomendações do paradigma (ESPÍRITO SANTO, 2010; 2012). Em termos práticos, isso permite concentrar a análise nos pontos efetivamente controvertidos e padronizar o que é repetitivo.

Para que essa governança produza efeitos, é necessário controlar versões e explicitar um regime de uso: integral (sem nova remessa quando não houver alterações) ou com adaptação (revalidação obrigatória quando houver mudança em cláusulas sensíveis, como auditoria, integridade e acesso a documentos). Checklist, registro da identidade jurídica, trilha de auditoria e repositório oficial completam o arranjo, evitando deriva interpretativa e garantindo que o padrão não substitua — apenas apoie — a análise do caso concreto (ESPÍRITO SANTO, 2012; 2016; 2020).

5.5 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL E DESAFIOS

Regulamentos de aquisições de organismos multilaterais costumam exigir um núcleo de salvaguardas contratuais: direito de auditoria e inspeção pelo financiador (ou auditores por ele designados), cláusulas anticorrupção com definição de práticas proibidas e referência a sanções/listas restritivas, além de obrigações de guarda e disponibilização de documentos por prazos determinados. Esse conjunto aparece de forma recorrente nos manuais do Banco Mundial e do BID e constitui a base mínima a ser traduzida para os instrumentos nacionais quando houver vínculo com financiamento externo (BANCO MUNDIAL, 2017; BID, 2019).

A tradução prática envolve indicar, nos modelos estaduais, onde cada salvaguarda entra: edital (condições de participação e de inabilitação por listas restritivas), minuta de contrato (direito de auditoria/inspeção, práticas proibidas e efeitos, obrigação de guarda e acesso a documentos) e, quando aplicável, ata/termo de referência. É recomendável explicitar o vínculo do ajuste ao projeto financiado para fins de elegibilidade e financiamento retroativo, sem alterar o regime jurídico nacional do certame. Em termos de técnica legislativa e segurança jurídica, trata-se de compatibilizar finalidades e procedimentos, preservando princípios e sanções do ordenamento interno (MARRARA; CAMPOS, 2017; BANCO MUNDIAL, 2017).

Para dar estabilidade ao padrão, a governança deve prever pareceres paradigmas e enunciados como referências de uso repetitivo, controle de versões em repositório oficial, checklist de cláusulas sensíveis e gatilhos de revalidação sempre que houver alteração no bloco mínimo (auditoria, integridade, acesso a documentos). Esse arranjo reduz casuísmo, facilita a instrução processual e concentra a análise jurídica em pontos realmente controvertidos, sem afastar a apreciação do caso concreto (ESPÍRITO SANTO, 2012; ESPÍRITO SANTO, 2016; ESPÍRITO SANTO, 2020).

5.6 SÍNTESE CRÍTICA E LACUNA TEÓRICO-PRÁTICA

A literatura sustenta que é possível compatibilizar exigências multilaterais com o ordenamento interno, desde que preservados princípios constitucionais e que haja uma “tradução” cuidadosa para os instrumentos nacionais (FONSECA, 2006;

MARRARA; CAMPOS, 2017; ACIOLY FILHO, 2020). Em paralelo, estudos recentes sobre arranjos subnacionais mostram a necessidade de governança documental e de coordenação intersetorial para reduzir correções tardias e custos de transação (ALMEIDA, 2014; PESSINA et al., 2022). Há, portanto, consenso teórico sobre o “pode” e sobre o “por quê”.

O ponto fraco está no “como”. Os regulamentos do Banco Mundial e do BID indicam salvaguardas mínimas — auditoria, práticas proibidas, acesso a documentos —, mas não resolvem, por si, o desenho operacional no âmbito estadual: onde inserir cada cláusula nos modelos, como controlar versões, quando revalidar, como articular pareceres paradigmas e enunciados para tratar casos repetitivos sem afastar o exame do caso concreto (BANCO MUNDIAL, 2017; BID, 2019; ESPÍRITO SANTO, 2010; 2012; 2016; 2020). Entre a norma internacional e a prática cotidiana das minutas, abre-se um espaço de implementação que costuma ser preenchido casuisticamente.

É justamente nessa zona cinzenta que se localiza a lacuna teórico-prática enfrentada por este trabalho: inexistem, no contexto analisado, diretrizes consolidadas que integrem, de forma simples e verificável, três elementos — bloco mínimo de cláusulas compatíveis, governança de uso/versões e protocolo de validação quando houver vínculo com financiamento externo. O produto técnico propõe preencher essa lacuna com um arranjo dual, orientado por padrões já aceitos na literatura e por instrumentos institucionais disponíveis (pareceres paradigmas e enunciados), reduzindo variação injustificada e retrabalho sem alterar a moldura jurídica do procedimento.

6 METODOLOGIA

6.1 METODOLOGIA UTILIZADA

A metodologia adotada é qualitativa, de natureza aplicada e caráter exploratório-descritivo. Parte de um problema concreto na Administração estadual para propor um arranjo de compatibilização normativa voltado às contratações com vínculo a financiamento externo ou com intenção de elegibilidade/financiamento retroativo por procedimentos nacionais. O foco é produzir insumos técnicos que sustentem o produto final, preservando a análise do caso concreto e as competências institucionais.

6.2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Opta-se por abordagem qualitativa por envolver interpretação de normas, regulamentos, minutas e arranjos institucionais, mais do que mensuração numérica. A investigação é aplicada, pois orientada à proposição de solução institucional concreta, e exploratório-descritiva, ao mapear práticas, descrever lacunas e propor ajustes. Para evitar atribuições indevidas, adota-se redação neutra quanto a responsabilidades e causalidades.

6.3 PERCURSO ANALÍTICO

O percurso organiza-se em três movimentos complementares, orientados ao desenho do modelo:

- a) análise bibliográfica e normativa, para fundamentar a convivência entre ordenamento interno e regulamentos multilaterais e identificar salvaguardas contratuais recorrentes;
- b) análise documental das minutas padronizadas e atos institucionais, para localizar pontos de inserção das cláusulas e mapear mecanismos de governança (parecer paradigma, enunciados);
- c) análise comparada dirigida, para extrair lições de experiências correlatas e compor uma matriz de compatibilidade que sustenta o arranjo proposto.

6.4 ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA

A revisão concentra-se em três blocos: financiamento multilateral e modernização do Estado; harmonização normativa e convivência entre regulamentos multilaterais e ordenamento interno; e governança jurídica (padronização, pareceres paradigmas, enunciados). São priorizados trabalhos recentes e obras de referência da área, além de documentos técnicos relevantes.

6.5 ANÁLISE DOCUMENTAL

A análise cobre: normas nacionais e estaduais aplicáveis; regulamentos e manuais de aquisições dos organismos multilaterais com foco em auditoria, integridade, acesso a documentos e elegibilidade; e documentos institucionais do Estado do Espírito Santo, em especial minutas padronizadas (editais, contratos, atas) e relatórios administrativos sobre licitações vinculadas a programas financiados.

6.6 ANÁLISE COMPARADA DE MODELOS INSTITUCIONAIS

Procede-se a comparação dirigida entre o modelo estadual de padronização de minutas e experiências correlatas, inclusive subnacionais, quanto a: cláusulas mínimas, pontos de inserção nos instrumentos, mecanismos de controle de versões e fluxos de validação. O objetivo é identificar práticas transferíveis, resguardadas as peculiaridades locais.

6.7 ESTRATÉGIA DE SISTEMATIZAÇÃO E SÍNTESE

Os resultados são consolidados em dois produtos intermediários:

- a) matriz de compatibilidade que organiza convergências, lacunas e cláusulas críticas entre minutas padronizadas e exigências dos financiadores;
- b) roteiro lógico para construção do arranjo dual (bloco mínimo de cláusulas e governança de uso/versões, com critérios para validação quando cabível).

Esses insumos alimentam os capítulos de resultados e, posteriormente, fundamentam o cronograma e o plano de ações (sem que a metodologia descreva etapas de implantação).

6.8 LIMITAÇÕES E CUIDADOS

Não se infere causalidade. Resultados dependem de adesão institucional e disponibilidade documental. Há risco de viés de seleção na experiência comparada, mitigado por explicitação de premissas e registro de versões. As referências a órgãos e atores são descritivas e voltadas à transparência.

7 CONTRIBUIÇÕES GERAIS DO PLANO DE AÇÃO

O plano apresenta solução dual e sistematizada. No Eixo 1, identifica lacunas de cláusulas nas minutas padronizadas que, quando presentes, podem facilitar elegibilidade e financiamento retroativo. No Eixo 2, aponta, em nível conceitual, quando a validação prévia de modelos multilaterais tende a agregar previsibilidade. O escopo é diagnóstico e orientativo; a decisão e a implementação são institucionais.

7.1 CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO PÚBLICA E A GOVERNANÇA

O plano torna explícitas as lacunas de cláusulas usualmente requeridas por financiadores, o que tende a reduzir variação de entendimentos e retrabalho nas fases iniciais das contratações. Com maior previsibilidade documental, as equipes podem preparar processos com menos idas e vindas, favorecendo o uso de procedimentos nacionais quando houver potencial vínculo a financiamento externo, sem afastar a análise do caso concreto.

7.2 CONTRIBUIÇÕES PARA A GOVERNANÇA JURÍDICA E O PAPEL DA PGE-ES

A proposta orienta uma atuação mais preventiva em temas recorrentes, ao registrar onde costumam surgir exigências de auditoria, integridade e acesso a documentos. O uso criterioso de pareceres paradigmas e enunciados aplicáveis ajuda a tratar matérias com identidade jurídica de modo uniforme, preservando competências institucionais e a necessidade de exame específico quando houver distinções relevantes.

7.3 CONTRIBUIÇÕES FINANCEIRAS E ORÇAMENTÁRIAS

A clarificação prévia do que falta ou está insuficiente nas minutas pode diminuir ajustes tardios e pedidos de exceção, mitigando custos indiretos e risco de glosas documentais. Em cenários com intenção de elegibilidade ou financiamento retroativo, essa qualificação tende a favorecer o aproveitamento de despesas, sem atribuir a melhora exclusivamente a este plano.

7.4 CONTRIBUIÇÕES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

Ao explicitar uma solução dual e sistematizada, o Estado evidencia capacidade de internalizar requisitos de integridade, transparência e controle associados a financiamentos externos. Isso pode qualificar o diálogo com financiadores e criar melhores condições para novas operações, sem produzir, por si, efeitos automáticos sobre prazos ou desembolsos.

7.5 CONTRIBUIÇÕES ACADÊMICAS E PROFISSIONAIS

O trabalho preenche lacuna aplicada ao propor um referencial de compatibilização entre minutas estaduais e regulamentos multilaterais, articulando literatura, documentação institucional e experiência comparada. O resultado é um modelo conceitual replicável, útil tanto para a prática administrativa quanto para estudos sobre governança contratual.

8 IMPACTOS DO PLANO DE AÇÃO

8.1 IMPACTOS GERAIS

O plano tende a reduzir variações de entendimento e retrabalho nas fases internas ao explicitar lacunas de cláusulas normalmente requeridas por financiadores, produzindo maior previsibilidade documental em procedimentos nacionais com potencial vínculo a financiamento externo. Trata-se de efeito potencial, dependente de decisão institucional e de adesão das áreas; não se afirma causalidade exclusiva. No plano organizacional, a clarificação do “o que falta” favorece o aprendizado institucional e coordenação entre áreas jurídicas, de projetos e de compras. Espera-se menor incidência de ajustes extemporâneos e melhora no diálogo com os financiadores, preservadas as competências e a análise do caso concreto.

8.2 IMPACTOS ESPECÍFICOS

Os impactos específicos podem ser relacionados aos objetivos específicos definidos no item 4.2 e aos dois eixos do modelo dual de compatibilização normativa.

8.2.1 Eixo 1 – Lacunas de cláusulas nas minutas padronizadas

A identificação prévia de cláusulas relativas à auditoria e inspeção, integridade e práticas proibidas, acesso e guarda de documentos e vínculo do ajuste ao projeto tende a diminuir ajustes tardios e pedidos de exceção motivados por ausência de cláusulas específicas. O efeito prático esperado é menor risco de glosas documentais e redução do tempo na fase interna, sobretudo quando houver intenção de elegibilidade ou financiamento retroativo.

8.2.2 Eixo 2 – Validação prévia de modelos dos financiadores

Em certames regidos pelos regulamentos dos financiadores, a validação prévia de modelos, com manifestação formal do financiador, tende a ampliar a previsibilidade jurídica, reduzir análises repetitivas e consolidar entendimentos. Em procedimentos nacionais com intenção de elegibilidade ou financiamento retroativo, a consulta

técnica sobre cláusulas sensíveis pode prevenir reenvios e glosas, sem afastar a apreciação do caso concreto.

8.2.3 Resultados mensuráveis (indicadores-chave)

Para acompanhamento futuro pela Administração, sugerem-se quatro indicadores com linha de base a ser definida:

- a) tempo médio da fase interna entre a conclusão dos estudos e a publicação do edital;
- b) percentual de processos com reenvio motivado por cláusulas/exigências documentais;
- c) percentual de processos validados sem ressalvas de conformidade;
- d) taxa de desembolso no primeiro ano do projeto.

A coleta deve ter periodicidade definida (trimestral/semestral) e cautela quanto à inferência causal.

8.3 CRONOGRAMA FÍSICO-FINANCEIRO DE IMPLANTAÇÃO DA SOLUÇÃO

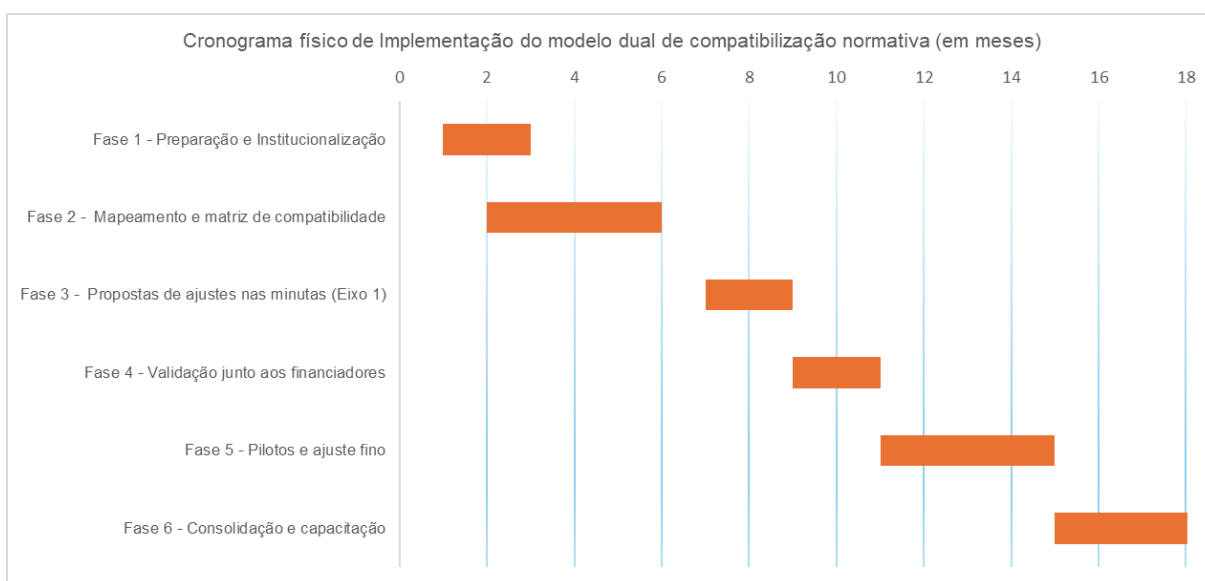
O cronograma de implantação do modelo dual de compatibilização normativa está organizado em um horizonte estimado de 18 meses, distribuídos em seis fases principais. A sequência e a duração de cada fase estão representadas na Figura 1, em formato de gráfico de barras (tipo Gantt).

O detalhamento sintético das ações previstas em cada fase, com respectivos períodos e órgãos responsáveis, é apresentado no Quadro 1, que descreve:

- a) as etapas de diagnóstico, desenho do modelo, validação interna, implementação piloto e consolidação;
- b) as responsabilidades de PGE-ES, SEP/SUBCAP e demais órgãos envolvidos;
- c) as principais entregas intermediárias associadas a cada fase (minutas compatibilizadas, protocolo de validação prévia, matriz de compatibilidade normativa, diretrizes internas, entre outras).

Esse cronograma físico-financeiro fornece uma visão operacional da implantação do modelo dual, permitindo que a administração estadual planeje os recursos necessários, acompanhe a execução das etapas e avalie, ao longo do tempo, os ganhos de eficiência e de governança decorrentes da solução proposta.

Figura 1 – Cronograma físico de implantação do modelo dual de compatibilização normativa (em meses)



Fonte: Elaborada pelo autor.

Fase 1 – Preparação e institucionalização (meses 1–2)

Fase 2 – Mapeamento e matriz de compatibilidade (meses 3–6)

Fase 3 – Propostas de ajustes nas minutas (Eixo 1) (meses 7–8)

Fase 4 – Validação junto aos financiadores (meses 9–10): manifestação formal do financiador (não objeção/equivalente) quando o certame for regido por seus regulamentos; em procedimento nacional com intenção de elegibilidade / financiamento retroativo, consulta técnica sobre cláusulas sensíveis.

Fase 5 – Pilotos e ajuste fino (meses 11–14): piloto preferencial por tipo de contratação (pregão de bens/serviços comuns) em duas unidades executoras com projetos ativos; alternativa: piloto em uma secretaria específica com carteira multilateral relevante.

Fase 6 – Consolidação e capacitação (meses 15–18): ajustes após piloto, publicação de versões, capacitações e rotina de revisão anual.

Do ponto de vista financeiro, o cronograma pressupõe que a implantação do modelo dual se dará predominantemente com uso de recursos humanos já existentes, demandando, sobretudo, horas de trabalho de equipes da PGE-ES, da SEP/SUBCAP, dos órgãos executores e de unidades de controle interno e integridade. Eventuais custos adicionais tendem a concentrar-se em ações de capacitação, ajustes em sistemas de gestão de minutas e, se considerado oportuno, apoio técnico ou consultivo pontual. Tais custos são, em princípio, inferiores aos custos de oportunidade e aos encargos financeiros associados à situação-problema atualmente identificada - atrasos, glosas, retrabalho e baixa taxa de desembolso em projetos financiados por organismos multilaterais.

9 ASPECTOS INOVADORES

A inovação do plano está no modo de organizar a governança jurídica das contratações vinculadas a financiamentos multilaterais, aproveitando arranjos já existentes. Trata-se de inovação incremental de processo: aperfeiçoa rotinas e instrumentos, em linha com a literatura que identifica esse caminho como predominante na modernização administrativa (ISIDRO-FILHO, 2014).

O desenho dual é o diferencial. De um lado, identifica ajustes ou inclusões de cláusulas nas minutas nacionais quando houver potencial vínculo a financiamento externo. De outro, propõe, em nível conceitual, a validação prévia de modelos dos financiadores em situações específicas. Ao tratar conjuntamente esses dois universos, o plano aproxima procedimentos nacionais dos requisitos multilaterais sem deslocar o regime jurídico aplicável.

A proposta não cria mecanismos paralelos. Procura acoplar exigências usuais dos financiadores ao sistema padronizado de minutas, integrar modelos validados a um repositório oficial e mobilizar estruturas institucionais já presentes (PGE-ES, SEP/SUBCAP e unidades executoras), conferindo coerência e estabilidade ao processo de compatibilização. O uso estratégico de padronização dialoga com experiências relatadas na literatura (VAZ, 2020; DOTTI, 2012).

Como referência, a experiência do Paraná com a Resolução SESA nº 878/2021 demonstra a viabilidade de incorporar, de forma preventiva, cláusulas exigidas por bancos multilaterais nas minutas nacionais. O presente plano amplia o escopo para um modelo geral aplicável a diferentes setores, preservando a análise do caso concreto e o papel decisório das instâncias competentes (GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ, 2021).

Nesse enquadramento, a PGE-ES atua menos de forma reativa e mais como curadora de padrões documentais compatibilizados, papel alinhado à noção contemporânea de governança jurídica como instrumento de eficiência institucional e inovação pública (MOREIRA NETO, 2014; VAZ, 2020). A transição de análises fragmentadas para a gestão integrada de padrões é, em si, o elemento inovador que

qualifica a relação do Estado com os financiadores e melhora a previsibilidade do processo.

10 SETORES DA SOCIEDADE INFLUENCIADOS

Os públicos influenciados abrangem atores internos da Administração e segmentos externos. Entre os internos, destacam-se as unidades executoras de programas financiados por organismos multilaterais, as áreas de compras e planejamento e as assessorias jurídicas. Ao tornar explícitas as lacunas de cláusulas usualmente requeridas por financiadores, o plano tende a reduzir idas e vindas documentais e a dar previsibilidade à preparação de processos com potencial vínculo a financiamento externo, preservada a análise do caso concreto.

A Secretaria de Economia e Planejamento, por meio da Subsecretaria de Captação de Recursos, pode operar em ambiente mais estável para a condução de operações de crédito, com menor assimetria entre órgãos setoriais e financiadores e maior foco no acompanhamento de metas e execução físico-financeira. Órgãos de controle interno e unidades de integridade se beneficiam de parâmetros mais claros para auditoria, acesso à informação e práticas proibidas, o que facilita verificações e trilhas de conformidade.

A Procuradoria-Geral do Estado é influenciada no plano da governança jurídica. O papel esperado é de curadoria normativa e orientação às unidades, com uso criterioso de pareceres paradigmas e enunciados em matérias repetitivas, mantendo o controle de legalidade e a apreciação caso a caso quando houver distinções relevantes.

Do lado externo, o mercado fornecedor encontra maior previsibilidade documental em licitações com possível vínculo a financiamento externo, o que pode reduzir incertezas de participação. Cidadãos e usuários de serviços públicos são afetados indiretamente: processos melhor estruturados tendem a mitigar retrabalho e replanejamentos, contribuindo para a tempestividade de entregas em áreas como mobilidade, saneamento, saúde, educação e transformação digital.

Os próprios organismos multilaterais também são parte interessada, na medida em que o mutuário subnacional opera com referenciais mais compatíveis com seus regulamentos, simplificando o diálogo técnico e a coordenação das operações.

A verificação desses efeitos, caso a Administração opte por implementar a proposta, pode apoiar-se em indicadores objetivos já sugeridos no trabalho, como tempo médio da fase interna, percentual de reenvios por cláusulas, validação sem ressalvas e taxa de desembolso no primeiro ano. Esses parâmetros permitem acompanhar, ao longo do tempo, se a clarificação das lacunas contribui para qualificar a gestão pública estadual, sem inferir causalidade exclusiva.

11 AÇÕES NECESSÁRIAS PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PRODUTO/SERVIÇO SUGERIDO PELO PLANO DE AÇÃO

A implantação do modelo proposto depende de decisão institucional e será conduzida com arranjos já existentes. As ações organizam responsabilidades e entregas em fases encadeadas, com validação formal junto aos financiadores, piloto controlado e revisão anual. O papel da PGE-ES é de curadoria normativa e orientação jurídica; a coordenação com os financiadores cabe à SEP/SUBCAP, preservadas as competências das unidades executoras e a análise do caso concreto.

11.1 PRINCÍPIOS E PREMISSAS

Proporcionalidade (foco em cláusulas críticas: auditoria e inspeção; integridade e práticas proibidas; acesso e guarda de documentos; vínculo ao projeto); não criação de estruturas (uso de GT e fluxos já existentes); validação formal quando aplicável (manifestação do financiador nos certames regidos por seus regulamentos e consulta técnica em procedimentos nacionais com intenção de elegibilidade/ financiamento retroativo); preservação de competências e exame específico quando houver distinções relevantes.

11.2 GOVERNANÇA E PAPÉIS

A SEP/SUBCAP coordena a interlocução com financiadores e consolida evidências de validação. A PGE-ES exerce curadoria normativa e orientação jurídica, inclusive quanto ao uso de pareceres paradigmas e enunciados. As unidades executoras instruem processos, executam o piloto e registram lições aprendidas; órgãos de controle interno apoiam a definição de fontes e a checagem dos indicadores.

11.3 PILOTO E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO

Piloto preferencial por tipo de contratação: pregão eletrônico de bens/serviços comuns, em duas unidades com projetos ativos, por ser transversal, comparável e de menor risco. Alternativa institucional: piloto em uma secretaria com carteira

multilateral relevante. Duração indicativa: quatro meses. Documentos do piloto incluem editais e contratos com cláusulas críticas ajustadas (Eixo 1) e, quando cabível, manifestação do financiador sobre modelos ou cláusulas sensíveis (Eixo 2).

11.4 CRITÉRIOS DE ACEITE

Publicação das minutas com cláusulas críticas ajustadas e registro de versão; documento de manifestação do financiador (não objeção ou equivalente), quando aplicável; relatório do piloto com os quatro indicadores medidos e lições aprendidas; aprovação de um plano de revisão anual pelo grupo de trabalho.

11.5 COMUNICAÇÃO E CAPACITAÇÃO

Comunicados internos às áreas jurídicas, compras e projetos com escopo do piloto, versões vigentes e pontos de contato. Oficinas de curta duração (2–4 horas) sobre cláusulas críticas, uso de pareceres paradigmas e enunciados e fontes dos indicadores. Materiais de apoio: guia rápido de uso das minutas e roteiro de registro de evidências para monitoramento.

11.6 RISCOS E MITIGAÇÃO

Risco de sobreajuste às minutas atuais: mitigar com revisão anual e consulta às unidades executoras antes de consolidar versões. Risco de inserir cláusulas sem vínculo a financiamento: mitigar com checagem prévia de elegibilidade e registro do fundamento. Risco de atrasos na manifestação do financiador: mitigar com envio antecipado do dossiê, pontos focais definidos e prazos acordados.

11.7 DEPENDÊNCIAS E SUPOSIÇÕES

Disponibilidade de equipes da PGE-ES, SEP/SUBCAP e unidades executoras; acesso a regulamentos e modelos atualizados dos financiadores; concordância institucional para executar o piloto; estabilidade mínima do marco normativo durante o ciclo de 18 meses. Supõe-se continuidade de apoio da alta administração e integração com controles internos.

11.8 ENCERRAMENTO E REVISÃO

Concluído o piloto, consolidar versões das minutas, registrar a manifestação do financiador quando aplicável e formalizar a rotina de revisão anual. Divulgar guia rápido e pontos de contato. Manter acompanhamento dos indicadores definidos, com relatório sintético anual para orientar ajustes graduais e decisões institucionais.

11.9 QUADRO-SÍNTESE DAS FASES

A seguir, apresenta-se a síntese das ações, períodos estimados e responsáveis, conforme o Quadro 1.

Quadro 1 – Síntese das ações necessárias para implementação do modelo dual de compatibilização normativa

Fase	Período (meses)	Ações principais	Responsáveis principais
1. Preparação e institucionalização	1 a 2	Aprovar o escopo; instituir GT (PGE-ES, SEP/SUBCAP, UEx); consolidar minutas, regulamentos e modelos	Instância decisória; PGE-ES; SEP/SUBCAP; UEx
2. Mapeamento e matriz de compatibilidade	3 a 6	Construir matriz cruzando exigências recorrentes (auditoria/inspeção; integridade/práticas proibidas; acesso/guarda; vínculo ao projeto) com as minutas vigentes	GT (PGE-ES, SEP/SUBCAP); compras; jurídicos setoriais
3. Propostas de ajustes nas minutas (Eixo 1)	7 a 8	Redigir propostas de inclusão/ajuste das cláusulas críticas; submeter às instâncias competentes; atualizar repositório após aprovação	PGE-ES (curadoria normativa/CPGE); UEx; controle interno
4. Validação junto aos financiadores	9 a 10	Em certames regidos por regulamentos do financiador: solicitar não objeção ou equivalente; em procedimentos nacionais com intenção de elegibilidade/ financiamento retroativo: consulta técnica sobre cláusulas sensíveis; incorporar comentários	SEP/SUBCAP (coordenação); PGE-ES (suporte jurídico); UEx; financiadores

5. Pilotos e ajuste fino	11 a 14	Piloto preferencial por tipo de contratação (pregão de bens/serviços comuns) em duas UEx com projetos ativos; alternativa: piloto em uma secretaria com carteira multilateral relevante; monitorar indicadores; consolidar lições aprendidas	UEx; PGE-ES; SEP/SUBCAP; controle interno
6. Consolidação e capacitação	15 a 18	Ajustes pós-piloto; publicação de versões; capacitações dirigidas; definição de rotina de revisão anual (governança de versões)	PGE-ES; SEP/SUBCAP; UEx; ESESP

Fonte: Elaborado pelo autor.

11.10 DETALHAMENTO DAS AÇÕES POR FASE

Fase 1 (meses 1–2). A1: deliberação do escopo e objetivos (instância decisória) → ato de criação do GT. A2: composição do GT (PGE-ES, SEP/SUBCAP, duas UEx-piloto, controle interno) → portaria nominativa. A3: plano de trabalho com marcos (GT) → plano aprovado. A4: acervo único de minutas, regulamentos e modelos (UEx/SEP) → repositório versionado. A5: pontos focais com financiadores (SEP/SUBCAP) → contatos e prazos.

Fase 2 (meses 3–6). A6: checklist de cláusulas críticas (PGE-ES) → auditoria/inspeção; integridade/práticas proibidas; acesso/guarda; vínculo ao projeto. A7: leitura dirigida das minutas (UEx com PGE-ES) → achados por instrumento. A8: matriz de compatibilidade v1 (GT). A9: validação interna e matriz v2 (PGE-ES/Compras). A10: nota técnica-síntese (PGE-ES) → aprovada no GT.

Fase 3 (meses 7–8). A11: propostas de inclusão/ajuste das cláusulas críticas (PGE-ES) → textos propostos. A12: revisão cruzada pelas UEx-piloto (aplicabilidade por objeto). A13: submissão às instâncias competentes (PGE-ES) → parecer/ato de aprovação. A14: publicação no repositório com controle de versões (PGE-ES/SETI) → versões vigentes registradas.

Fase 4 (meses 9–10). A15: dossiê de validação (minutas ajustadas, NT, matriz, justificativas) → enviado por SEP/SUBCAP. A16: solicitação formal de não objeção quando o certame seguir regulamentos do financiador; em procedimento nacional com intenção de elegibilidade/retrofinanciamento, consulta técnica sobre cláusulas sensíveis (SEP/SUBCAP). A17: gestão do retorno e incorporação de comentários (SEP/SUBCAP com PGE-ES) → versão validada e trilha de auditoria. A18: arquivamento da manifestação e referência cruzada nas minutas (GT).

Fase 5 (meses 11–14). A19: termo do piloto (GT) → opção preferencial por tipo de contratação (pregão) ou por órgão. A20: execução dos processos-piloto com uso das minutas e, quando cabível, modelos validados (UEx). A21: monitoramento dos quatro indicadores (SEP/SUBCAP/Controle Interno). A22: retrospectiva e ajustes de texto/uso (GT) → relatório de lições e versões v3.

Fase 6 (meses 15–18). A23: publicação das versões consolidadas (v3) e guia rápido de uso (PGE-ES). A24: capacitações curtas para áreas jurídicas, compras e projetos (PGE-ES/ESESP). A25: institucionalização da revisão anual e pontos de contato permanentes (instância decisória/GT). A26: relatório anual dos indicadores (SEP/SUBCAP).

PONTOS DE CONTROLE (GATES)

G1: GT instituído e plano de trabalho aprovado (fim da Fase 1).

G2: matriz v2 e nota técnica aprovadas (fim da Fase 2).

G3: minutas ajustadas aprovadas e publicadas (fim da Fase 3).

G4: manifestação do financiador registrada quando aplicável (fim da Fase 4).

G5: relatório do piloto com indicadores e lições aprendidas (fim da Fase 5).

G6: guia publicado e revisão anual formalizada (fim da Fase 6).

12 REFERÊNCIAS

ACIOLY FILHO, Antônio Carlos. **A aplicação do regulamento de aquisições do BIRD frente à Constituição Federal e aos princípios licitatórios brasileiros.** 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2020.

ALMEIDA, Thiago Ferreira. **A natureza jurídica dos empréstimos por organizações internacionais de cooperação financeira: as licitações brasileiras realizadas com normas internacionais.** 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.

ARIENTI, C. **Gestão de contratos internacionais e integração normativa: desafios da administração pública contemporânea.** *Revista de Direito Público*, v. 56, p. 122-141, 2021.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Guia de desembolsos.** Washington, DC: BID, 2009.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Políticas para aquisição de bens e contratação de obras financiadas pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.** GN-2349-9. Washington, DC: BID, mar. 2011.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Manual de aquisições do executor.** Washington, DC: BID, 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Financial conditions for IDB loans.** Washington, DC: BID, 2025.

BANCO MUNDIAL. **Governance and development.** Washington, DC: World Bank, 1992.

BANCO MUNDIAL. **Regulamento de aquisições do Banco Mundial para mutuários de operações de financiamento de projetos de investimento: aquisições em operações de financiamento de projetos de investimento: bens, obras, serviços técnicos e serviços de consultoria.** Washington, DC: The World Bank, 2016.

BANCO MUNDIAL. **Brazil – Paraná multi-sector development: implementation completion and results report.** Washington, DC: World Bank, 2019.

BANCO MUNDIAL. **Implementation completion and results report (ICR) review – Bahia Road Rehabilitation and Maintenance Project (P147272).** Washington, DC: Independent Evaluation Group, 2022.

BANCO MUNDIAL. **Implementation completion and results report (ICR) review – Bahia: MST Project (P126452).** Washington, DC: Independent Evaluation Group, 2023.

BANCO MUNDIAL. **IBRD flexible loan – major terms & lending rates and fees.** Washington, DC: World Bank Treasury, 2024.

BANCO MUNDIAL. **Diretrizes sobre desembolsos para o financiamento de projetos de investimento.** Washington, DC: Banco Mundial, 2025.

BARROS, Emmanoel Fernandes. **O exercício do controle como barreira à gestão do conhecimento e à inovação nas compras públicas.** *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, v. 14, n. 13, p. 201-226, set./dez. 2023.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 2 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 1º abr. 2021.

CARON, Heloisa Gabardo. **Licitações internacionais e o Banco Mundial: repercussões no Brasil.** 2015. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

CONSELHO DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO (CPGE). **Enunciados nº 11 e nº 12.** Vitória: PGE-ES, 2024.

CONSELHO DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO (CPGE). **Resolução nº 353, de 13 de setembro de 2024.** Institui o repositório oficial de minutas padronizadas no âmbito do Estado do Espírito Santo. Vitória: PGE-ES, 2024.

COZENDEY, Carlos Márcio B. **Instituições de Bretton Woods: desenvolvimento e implicações para o Brasil.** Brasília: Funag, 2013.

DÍAZ, J. A. S. B. **O papel dos bancos multilaterais de desenvolvimento na cooperação Sul-Sul.** *Mural Internacional*, Rio de Janeiro, v. 13, e67485, 2022.

DOTTI, M. R. **Padronização de minutas e seus efeitos sobre a otimização de funções técnicas, jurídicas e administrativas.** *Publicações da Escola Superior da AGU*, [S. I.], n. 27, 2013.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP). **Operações de crédito contratadas.** Vitória, 2024.

FIUZA, E. P. S.; MEDEIROS, B. A. **A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da Lei de Licitações e do arcabouço institucional.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

FONSECA, Alberico Santos. **Licitações públicas realizadas com recursos oriundos de organismos de cooperação internacional.** 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional Econômico) – Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2006.

FURTADO, Vlademiro. **Organizações internacionais e ajuda pública multilateral a Cabo Verde.** *Conjuntura Global*, v. 6, n. 2, p. 160-190, maio/ago. 2017.

HUPSEL, Edite Mesquita. **Licitação internacional: sentido e alcance das normas vigentes.** *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, v. 17, n. 64, p. 159-185, jan./mar. 2019.

ISIDRO-FILHO, Antonio. **Inovação no setor público: evidências da gestão pública federal brasileira no período 1999-2014.** Brasília: Ipea, 2014

MAIA, Wanley Figueiredo de Girão. **As licitações internacionais com recursos originários de organismos multilaterais: uma análise da aplicabilidade das regras de contratação em face dos princípios da administração pública.** 2016. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Brasília, 2016.

MAKINO, Rogério. **Bancos multilaterais de desenvolvimento e capacidade estatal: o BID, o Brasil e a Argentina na era neoliberal.** 2015. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MARQUES, Thassia da Silva. **Análise de processos licitatórios SUBCAP: visão geral dos dados (2017–2025).** Apresentação em PowerPoint apresentada na Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo, Vitória, 2025.

MARRARA, Thiago; CAMPOS, Carolina Silva. **Licitações internacionais: regime jurídico e óbices à abertura do mercado público brasileiro a empresas estrangeiras.** *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 275, p. 155-187, maio/ago. 2017.

MARTÍNEZ-GALÁN, Enrique; PROENÇA, Isabel. **Who benefits from the procurement financed by multilateral development banks?** *Journal of International Development*, 2024.

OCAMPO, José Antonio. **La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos.** In: OCAMPO, José Antonio (comp.). *Cooperación financiera regional.* Santiago de Chile: Cepal, 2006.

OCDE. **Government at a glance 2019.** Paris: OECD Publishing, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática.** 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020.

PARANÁ (Estado). Secretaria de Estado da Saúde (SESA). **Resolução nº 878, de 16 de dezembro de 2021**. Institui a Cláusula Anticorrupção – BIRD nos instrumentos jurídicos sob a gestão da Secretaria de Estado da Saúde. *Diário Oficial do Estado do Paraná*, Curitiba, 17 dez. 2021.

PARQUE, Jongkyu; PARQUE, Bokyeong. **Analysis of schedule deviation of international development projects: the cases of multilateral development bank's loan projects**. *Gyeongje Baljeon Yeon'gu*, v. 29, n. 4, p. 2-23, 2023.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. 2009. Tese (Doutorado em História) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2009.

PESSINA, Maria Elisa Huber et al. **Cooperação internacional para o desenvolvimento e financiamento externo para o Brasil: uma macroanálise do período entre 2000 e 2020**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 248-274, mar./abr. 2022.

SAGASTI, Francisco. **La banca multilateral de desarrollo en América Latina**. Santiago de Chile: Cepal, 2002. (Serie financiamiento del desarrollo, n. 119).

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. ePUB. ISBN 978-65-5614-317-0.

SILVA, Nerylson Lima da. **Relação Brasil – Banco Mundial: o papel do Banco Mundial no auxílio ao financiamento do governo brasileiro – um olhar sob a Teoria da Agência**. 2011. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

VAZ, Vitor Junqueira. **Padronização de documentos em contratação pública: reflexos na eficiência do processo**. 2020. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2020.