

**Controladoria-Geral da União**  
Secretaria Federal de Controle Interno

# Contratação de Consultorias

Perguntas e Respostas relativas a gestão de Projetos de  
Cooperação Técnica Internacional

Volume I

**CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU**

SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro

70070-905 – Brasília-DF

cgu@cgu.gov.br

***Jorge Hage Sobrinho***

Ministro de Estado Chefe da Controladoria Geral da União

***Carlos Higino Ribeiro de Alencar***

Secretário-Executivo

***Valdir Agapito Teixeira***

Secretário Federal de Controle Interno

***Waldir João Ferreira da Silva Júnior***

Corregedor-Geral da União

***José Eduardo Romão***

Ouvidor-Geral da União

***Sérgio Nogueira Seabra***

Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

**Coordenação:**

*Eduardo Bessa*

*Ronald Balbe*

**Equipe técnica responsável:**

*Liana Silva*

*Sergio Filgueiras*

*Josemir Gadelha*

Brasília, maio/2013.


# Apresentação

Os Projetos de Cooperação Técnica Internacional se constituem em importantes iniciativas para a viabilização do desenvolvimento de capacidades e conhecimentos e a gestão da inovação no âmbito da Administração Pública, a partir da atuação conjunta de órgãos e entidades nacionais com organismos internacionais cooperantes. Os projetos, no entanto, têm se deparado com a dificuldade de garantir a conformidade de suas atividades com as premissas e os princípios da cooperação, em função de dilemas e dúvidas que não encontram plena resposta no arcabouço normativo existente. Em decorrência dos trabalhos de auditoria realizados, a Controladoria Geral da União, por meio da Secretaria Federal de Controle Interno-SFC, vislumbrou a importância de consolidar entendimentos e propor boas práticas em favor do aprimoramento da gestão dos projetos.

Para tanto, foram realizadas em Março de 2011 reuniões técnicas envolvendo gestores e técnicos dos projetos, servidores da própria SFC, representantes da Agência Brasileira de Cooperação Técnica-ABC e dos Organismos Internacionais (PNUD e UNODC), nas quais foram tratados temas selecionados em função de sua criticidade e recorrência nos achados constantes de relatórios de auditoria da CGU, em relação aos seguintes temas:

- i. Contratação de Consultorias
- ii. Diárias e Passagens
- iii. Cartas de Acordo

Este primeiro volume consolida, no formato de Perguntas e Respos-



tas, o conteúdo construído conjuntamente nas mencionadas reuniões técnicas, sobre o tema Contratação de Consultorias, e busca refletir a experiência, conhecimento e percepção de todos os atores envolvidos com a questão da Cooperação Técnica Internacional.

Cabe destacar que o teor dos entendimentos formulados às questões apresentadas não pretende substituir o arcabouço normativo existente, mas fornecer orientações e práticas aderentes ao referido arcabouço, que possibilitem a melhoria gradual da gestão nos projetos.

Cumprе registrar o agradecimento a todos que participaram das reuniões técnicas promovidas pela CGU e colaboraram com suas idéias e propostas para a presente composição. Como se trata de um texto “vivo”, orientado para a prática, novas idéias e sugestões serão sempre bem-vindas, podendo ser encaminhadas para o email [sfcdcrex@cgu.gov.br](mailto:sfcdcrex@cgu.gov.br).

Boa leitura.

*Secretaria Federal de Controle Interno  
Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle  
Coordenação-Geral de Recursos Externos*



# Sumário

- 1.** Como mobilizar força de trabalho em favor do projeto e garantir sua execução sem o viés de utilização de consultores por produto para atividades rotineiras (ainda que sejam necessárias), que a rigor não se caracterizam como “produto”? 7
- 2.** Como identificar quando uma atividade do projeto pode ser suprida com a consultoria por produto? 11
- 3.** Como atrair profissionais de áreas de conhecimento altamente especializadas para um processo de seleção de consultores para atuação em Projetos de CTI? 13
- 4.** Como definir se o serviço de consultoria deverá ser realizado por Pessoa Física (PF) ou Pessoa Jurídica (PJ)? 15
- 5.** Como garantir a objetividade dos critérios de seleção a serem adotados para a contratação de consultores? 16
- 6.** Dada a importância de se conhecer melhor as habilidades pessoais do candidato em um processo seletivo de consultoria Pessoa Física, é adequado que seja utilizada a entrevista em processos seletivos para consultores, a despeito de sua inerente subjetividade? Se sim, como tornar esse mecanismo mais objetivo? 21
- 7.** Como gerenciar a execução das consultorias de forma a minimizar o risco de não aceitação do produto ou de suas partes? Que parâmetros devem ser utilizados para considerar aceitável um determinado produto? 25

- 8.** Como garantir a entrega de todos os produtos, conforme contratado, evitando o ônus pela descontinuidade do contrato e o não atingimento dos objetivos do projeto implicados? 29
- 9.** Em quais condições e circunstâncias é admissível a contratação de servidores públicos como consultores em projetos de CTI? 29
- 10.** Pode ser realizada a contratação de bolsista de instituição federal de aperfeiçoamento e desenvolvimento científico e tecnológico – CAPES ou CNPq – como consultor na modalidade “produto” no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional? 36
- 11.** Na ausência de conhecimento do Órgão ou Entidade nas atividades de desenvolvimento de logomarca, criação e manutenção de banco de dados, desenvolvimento de projetos de arquitetura de rede em TI, desenvolvimento de sistemas, tradução de obras referenciais, publicação de material produzido por consultoria ou desenvolvimento de portal para a internet, pode ser contratado um consultor no âmbito dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional? 38
- 12.** É adequado que numa contratação de consultoria um dos produtos a ser apresentado seja o próprio Plano de Trabalho que o Consultor deverá cumprir? 40
- 13.** Como garantir o cumprimento do artigo 4º, §6º do Decreto nº5.151, que dispõe sobre a necessidade de a contratação de consultores deve ser antecedida de comprovação que os serviços desejados não podem ser desempenhados pelos próprios servidores do órgão executor do projeto? 42

# Contratação de Consultoria

## Perguntas e Respostas

**1. Como mobilizar força de trabalho em favor do projeto e garantir sua execução sem o viés de utilização de consultores por produto para atividades rotineiras (ainda que sejam necessárias), que a rigor não se caracterizam como “produto”?**

O Decreto nº 5.151/2004 trata a questão da contratação de consultorias, em seu artigo 4º, da seguinte forma:

*Art. 4º O órgão ou a entidade executora nacional poderá propor ao organismo internacional cooperante a contratação de serviços técnicos de consultoria de pessoa física ou jurídica para a implementação dos projetos de cooperação técnica internacional, observado o contexto e a vigência do projeto ao qual estejam vinculados.*

*§ 1º Os serviços de que trata o caput serão realizados exclusivamente na modalidade produto.*

[...]

*§ 6º O órgão ou a entidade executora nacional somente propo-*

*rá a contratação de serviços técnicos de consultoria mediante comprovação prévia de que esses serviços não podem ser desempenhados por seus próprios servidores.*

*§ 7º As atividades do profissional a ser contratado para serviços técnicos de consultoria deverão estar exclusiva e obrigatoriamente vinculadas aos objetivos constantes dos atos complementares de cooperação técnica internacional.*

*[...]*

*§ 9º Os consultores desempenharão suas atividades de forma temporária e sem subordinação jurídica.*

De maneira complementar, a Portaria MRE nº 717/2006, em seu artigo 22, detalha e disciplina os procedimentos a serem adotados pelas agências executoras nacionais quanto à contratação dos serviços de consultoria previstos no artigo 4º do Decreto nº 5.151/04. Por sua vez, os artigos 20 e 22 da Portaria tratam sobre a gestão de recursos humanos no âmbito dos projetos de cooperação técnica internacional, nos seguintes termos:

*Art. 20. As atividades de execução do projeto serão atribuídas a:*

*I - servidores públicos;*

*II - contratados por tempo determinado, nos termos do art. 2º, VI, h, da Lei nº 8.745, de 9.12.93;*

*III - ocupantes de cargo em comissão.*



[...]

*Art. 22. Admite-se a execução de pequenas tarefas, desde que observados os seguintes critérios:*

*I - baixa complexidade técnica;*

*II - caráter não recorrente;*

*III - valor global da tarefa até o limite de R\$ 500,00;*

*IV - curto prazo, não devendo exceder trinta dias;*

*V - contrato prévio.*

*Parágrafo único. Não serão contratadas como pequenas tarefas as atividades previstas no Decreto nº 2.271, de 07 de julho de 1997, na Lei nº 8.745, de 09 de dezembro de 1993, no Decreto nº 4.748, de 16 de junho de 2003, nos arts. 4º e 5º do Decreto nº 5.151/04, e com outras que exijam a realização de processo licitatório.*

Desses normativos pode-se extrair que a legislação buscou definir, de forma clara a diferença entre a alocação de recursos humanos para a gestão e execução dos projetos de cooperação técnica e as atividades de consultoria. Para a gestão/execução do projeto o órgão executor nacional deve alocar servidores públicos (efetivos, em comissão ou temporários) que tenham competência para contribuir com os objetivos do projeto de forma continuada. Já as atividades de natureza especializada, pontual e específica em relação aos objetivos do projeto, que resultem em um produto claramente definido, requerem




sua realização por consultores externos, especialistas em sua área de atuação e sem vínculo empregatício com o projeto.

Dessa forma, entende-se que a contratação de pessoal por intermédio de contratos de prestação de serviços de consultoria para o desenvolvimento de atividades rotineiras do projeto ou típicas do órgão ou entidade executora, com a existência de subordinação jurídica a este, consiste em falha grave, na medida em que se constitui em ato não permitido pela legislação vigente, o que, inclusive, já foi objeto de apreciação judicial, que deu origem ao Termo de Ajustamento de Conduta entre a União e o Ministério Público do Trabalho em decorrência da Ação Civil Pública nº 1044/2001.

As definições dos normativos visam proteger o gestor público quanto a possíveis processos judiciais de caráter trabalhista, resultantes da reclamação de direitos adquiridos pelos consultores em decorrência da realização de atividades de caráter continuado e com relações hierárquicas implícitas, a partir das quais os consultores poderiam requerer os mesmos direitos e condições conferidas aos servidores públicos ou congêneres.

Ao alocar servidores às atividades do projeto, o gestor público deve ter em mente que, à exceção dos temporários (que de acordo com a Lei 8.745 devem estar necessariamente vinculados a um projeto específico), os demais servidores poderão ser compartilhados para apoiar um ou mais projetos e ainda dedicar-se às atividades do órgão. Essa gestão da força de trabalho disponível deve ser feita de forma a garantir o uso eficiente dos recursos humanos existentes do órgão executor.



Finalmente, ressalta-se a importância de que, ainda durante as etapas de formulação ou revisão dos projetos, seja iniciado o processo de negociação junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para a obtenção de autorização para a contratação tempestiva e oportuna dos servidores efetivos ou temporários, necessários à condução de atividades previstas para o alcance dos objetivos do Projeto. Tal medida poderia, assim, minimizar o risco de que, durante a implementação do projeto, não se disponha dos recursos humanos necessários a uma intervenção eficaz da iniciativa de CTI.

## **2. Como identificar quando uma atividade do projeto pode ser suprida com a consultoria por produto?**

O Decreto nº 5.151/2004 trata dessa questão, em seu artigo 4º da seguinte forma:

*Art. 4º O órgão ou a entidade executora nacional poderá propor ao organismo internacional cooperante a contratação de serviços técnicos de consultoria de pessoa física ou jurídica para a implementação dos projetos de cooperação técnica internacional, observado o contexto e a vigência do projeto ao qual estejam vinculados.*

*§ 1º Os serviços de que trata o caput serão realizados exclusivamente na modalidade produto.*

*§ 2º O produto a que se refere o § 1º é o resultado de serviços técnicos especializados relativos a estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações em geral, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.*

[...]

*§ 6º O órgão ou a entidade executora nacional somente proporrá a contratação de serviços técnicos de consultoria mediante comprovação prévia de que esses serviços não podem ser desempenhados por seus próprios servidores.*

*§ 7º As atividades do profissional a ser contratado para serviços técnicos de consultoria deverão estar exclusiva e obrigatoriamente vinculadas aos objetivos constantes dos atos complementares de cooperação técnica internacional.*

[...]

*§ 9º Os consultores desempenharão suas atividades de forma temporária e sem subordinação jurídica.*

Do Decreto, ainda que possa parecer óbvio, encontra-se estabelecida no § 7º do art. 4º a primeira condição para a contratação por produto, que é a vinculação direta com o atendimento de objetivos constantes dos atos complementares da CTI, presentes e claramente identificados no Documento do Projeto e, portanto, de definição precisa.

Além disso, deve-se atentar para os dispositivos previstos nos §§ 6º e 9º, com a clara diferenciação entre as atividades próprias e rotineiras do órgão na consecução das atividades que lhe são inerentes, para as quais detém conteúdo e experiência, e aquelas que precisam ser realizadas de forma pontual, com duração determinada. As de caráter pontual visam à promoção de aquisição, mudança ou evolução no conhecimento das práticas institucionais, precisando para tanto de uma perspectiva e abordagem externa, independente ou detentora

de notória e nova competência. Nesse ponto, cabe ressaltar o caráter imprescindível de inovação do produto e a vinculação temporária do consultor junto ao órgão executor do projeto, com início e fim de suas atividades perfeitamente definidos.

Por fim, o legislador buscou dirimir as dúvidas remanescentes, ao identificar o produto a ser contratado, no § 2º do mesmo artigo, categorizando-o entre: serviços técnicos especializados relativos a estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações em geral, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

### **3. Como atrair profissionais de áreas de conhecimento altamente especializadas para um processo de seleção de consultores para atuação em Projetos de CTI?**

O Decreto nº 5.151/2004, em seu artigo 4º, § 2º dispõe que:

*Art. 4º O órgão ou a entidade executora nacional poderá propor ao organismo internacional cooperante a contratação de serviços técnicos de consultoria de pessoa física ou jurídica para a implementação dos projetos de cooperação técnica internacional, observado o contexto e a vigência do projeto ao qual estejam vinculados.*

*§ 1º Os serviços de que trata o caput serão realizados exclusivamente na modalidade produto.*

*§ 2º O produto a que se refere o § 1º é o resultado de serviços*

*técnicos especializados relativos a estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações em geral, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.*

[...]

Em se tratando de um novo conhecimento a ser adquirido pela instituição com a contratação de consultores, pode-se necessitar de um serviço de tal nível de especialização e qualidade, para o qual não se tenha informação sobre onde e como encontrar profissionais que possam se interessar em oferecer o produto desejado, em resposta a uma demanda ou edital.

Para tanto, o Projeto poderá entrar em contato com entidades que tenham acesso a uma rede de profissionais bastante diversificada e/ou nitidamente especializada com consultores envolvendo o(s) tema(s) pertinente(s).

Uma alternativa para acessar esses profissionais é utilizar a própria assessoria técnica disponível pelo Organismo Internacional que apóia os trabalhos a serem desenvolvidos pelo Projeto de CTI em questão, uma vez que a principal razão da atuação do organismo internacional é a sua expertise nas áreas de conhecimento a serem incorporadas pelo projeto e o seu acesso a uma rede de consultores em temas afins.

Outra alternativa é acessar as entidades de caráter acadêmico (rede de pesquisa) ou de representação de classe profissional (rede de oferta de serviços profissionais) que se relacionem ao tema para o qual se deseja aprofundamento.

## 4. Como definir se o serviço de consultoria deverá ser realizado por Pessoa Física (PF) ou Pessoa Jurídica (PJ)?

O Decreto nº 5.151/2004 apresenta essa opção em seu artigo 4º, da seguinte maneira:

*Art. 4º O órgão ou a entidade executora nacional poderá propor ao organismo internacional cooperante a contratação de serviços técnicos de consultoria de pessoa física ou jurídica para a implementação dos projetos de cooperação técnica internacional, observado o contexto e a vigência do projeto ao qual estejam vinculados.*

O Decreto não determina quando contratar Pessoa Física ou Jurídica. Essa decisão implica, geralmente, na relação custo (normalmente menor para a Pessoa Física) e qualidade/benefício (os casos que dependem de uma abordagem de mais de uma pessoa ou do atendimento em um prazo mais curto apontam para a intervenção de uma Pessoa Jurídica, ainda que com custos maiores). Ao tomar sua decisão, o gestor normalmente terá que considerar em seu planejamento também o prazo de que dispõe para obter o produto esperado, o que pode determinar a natureza da contratação que irá realizar.

Para decidir qual o tipo de consultoria mais se adéqua ao propósito, sugere-se analisar os seguintes aspectos do serviço:

- i. Complexidade, abrangência e escopo, refletidos no esforço (Homem-hora) necessário. Nesse caso, além de verificar se é possível encontrar a competência para a realização do trabalho em uma só pessoa (PF) ou em mais de uma pessoa (PJ), o gestor deve

observar também qual o prazo necessário para a consecução dos trabalhos. Na análise do prazo, deve ser verificado se o esforço (Hh) a ser utilizado, permite que apenas uma pessoa possa executar o serviço com a qualidade necessária ou se a melhor opção é contratar uma empresa que possa disponibilizar sua equipe de consultores para realizar o trabalho. É importante ainda identificar se a complexidade, abordagem e esforço pedem uma competência multidisciplinar e/ou diversificada, próprias de uma intervenção por uma equipe, com profissionais especialistas em mais de uma área temática ou com perfis diferentes, resultando como melhor opção nesse caso a contratação de Pessoa Jurídica.

ii. Necessidade de mais de um produto e a relação de dependência entre esses produtos. Aqui se deseja chamar a atenção quanto à importância de utilizar o conhecimento desenvolvido na elaboração de um produto para a confecção de um produto seguinte, exigindo que a(s) mesma(s) pessoa(s) esteja(m) envolvida(s) em mais de um produto. Nesse caso, o gestor público deve avaliar os riscos de “depender” de um consultor individual para a entrega de produtos que se constituem em insumos de produtos seguintes.

## **5. Como garantir a objetividade dos critérios de seleção a serem adotados para a contratação de consultores?**

O Decreto nº 5.151/2004 trata da necessidade da objetividade na seleção de consultores ao dispor dos princípios que devem reger esse processo, por meio do artigo 5º, § 1º, vinculado ao artigo 4º.:

*Art. 4º O órgão ou a entidade executora nacional poderá propor ao organismo internacional cooperante a contratação de serviços técnicos de consultoria de pessoa física ou jurídica para a implementação dos projetos de cooperação técnica in-*



*ternacional, observado o contexto e a vigência do projeto ao qual estejam vinculados.*

[...]

*Art. 5º A contratação de consultoria de que trata o art. 4º deverá ser compatível com os objetivos constantes dos respectivos termos de referência contidos nos projetos de cooperação técnica e efetivada mediante seleção, sujeita a ampla divulgação, exigindo-se dos profissionais a comprovação da habilitação profissional e da capacidade técnica ou científica compatíveis com o trabalho a ser executado.*

*§ 1º A seleção observará os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, bem como a programação orçamentária e financeira constante do instrumento de cooperação técnica internacional.*

[...]

Nos princípios explicitados nesse parágrafo e, mais especificamente, no princípio da impessoalidade encontra-se claramente a preocupação do legislador com a objetividade no processo de seleção de consultores.

Para regular esse princípio, a Portaria MRE nº 717, em seu artigo 21, também trata do tema da seguinte maneira:

*Art. 21. A seleção dos serviços técnicos de consultoria referida nos arts. 4º e 5º, do Decreto nº 5.151/04, a ser realizada pelo órgão ou entidade executora nacional, deverá se pautar por cri-*

*térios objetivos, previamente publicados, sem prejuízo de outras exigências estabelecidas pelo Diretor Nacional do projeto.*

*§ 1º Para fins de seleção, deverá ser previamente elaborado termo de referência que contemplará o produto e eventuais etapas, bem como os valores estimados da consultoria.*

[...]

Ao regular o decreto, a portaria não apenas reforçou a necessidade de critérios objetivos, mas também a sua prévia publicação, por meio de um termo de referência que deve estar claramente elaborado, contendo o produto esperado, as etapas para a confecção desse produto e os valores estimados.

Com esses normativos, ficam estabelecidos dois marcos importantes: a garantia de competitividade no processo de seleção, necessária à identificação do melhor candidato que atenda aos critérios definidos e a mitigação do risco de possíveis demandas judiciais de candidatos que se sintam prejudicados pelo aparente ou real direcionamento na seleção de determinado(s) consultor(es).

Critérios objetivos devem atender a três exigências: a) devem ter relação direta com as competências necessárias para a confecção do produto que se deseja da consultoria; b) devem ser passíveis de comprovação pelo candidato, preferencialmente por prova material e; c) devem ser avaliados/aferidos em um processo devidamente atuado. Alguns exemplos de critérios são: anos de experiência profissional específica, comprovados por documentos da entidade empregadora; formação acadêmica em áreas desejadas, comprovada por diploma ou

certificado, proficiência em idioma - escrita ou oral, comprovada por certificado, diploma ou prova escrita e oral, etc.

Além de serem clara e objetivamente definidos, os critérios devem ainda ser classificados de acordo com seus efeitos sobre a avaliação: se eliminatórios (quando não atendidos eliminam automaticamente o candidato) ou classificatórios (resultam em atribuição de uma pontuação para efeito da avaliação final). Devem ainda ser definidas as ponderações (pesos) aplicáveis a cada critério para efeito de avaliação do candidato. Para exemplificar, consideremos o seguinte caso:

- Experiência profissional – podem ser atribuídas notas diferentes por período de tempo, com nota “1” para candidatos com até dois anos, “2” para candidatos com mais de dois anos e até cinco anos, “3” para candidatos com mais de cinco anos e até oito anos e “4” para candidatos com mais de oito anos.
- Formação acadêmica – podem ser atribuídas notas diferentes para os títulos possíveis, com nota “1” para candidatos apenas com graduação, “2” para candidatos com nível de especialização, “3” para candidatos com nível de mestrado e “4” para candidatos com nível de doutorado.
- Neste mesmo exemplo, pode ser atribuída ainda a ponderação (ou peso) “2” para a experiência profissional e “1” para formação acadêmica, evidenciando que para um determinado projeto a experiência profissional se constituirá no fator determinante para a seleção do consultor. Isto na prática significa que o critério de experiência vale 2 vezes mais que o critério de formação acadêmica. Outra forma de evidenciar esta mesma ponderação poderia se dar pela atribuição, na experiência profissional, de nota “2” para candidatos com até dois anos, “4” para candidatos com mais de dois anos e até cinco anos, “6” para candidatos com mais de cinco anos e até oito anos e “8” para candidatos

com mais de oito anos.

Recomenda-se atentar para a importância de definir de forma lógica, razoável e clara as “notas” para os níveis de classificação relativos a cada critério. Os projetos devem tornar transparentes não apenas os critérios de seleção definidos, mas também as notas e pesos associados a cada critério. Os custos com a publicação podem ser altos e, para minimizá-los, recomenda-se que na imprensa oficial conste apenas a chamada geral para a seleção, apresentando o endereço da internet na página da entidade ou órgão, onde devem constar todos os outros detalhes complementares da seleção, incluindo os critérios a serem avaliados pelo termo de referência pertinente.

A exigência da devida atuação processual deve ser cumprida com a abertura, protocolo, numeração e assinatura, envolvendo todas as etapas de seleção, desde a identificação da necessidade da consultoria, passando pela elaboração do termo de referência, a escolha do candidato melhor qualificado para cumprir a entrega do produto desejado, com a devida comprovação de que o mesmo atendeu aos critérios definidos.

Algumas práticas podem contribuir para a transparência e objetividade do processo seletivo. São elas:

- Adoção de modelo de currículo a ser preenchido por todos os candidatos. Nesse currículo devem constar itens correspondentes aos critérios a serem considerados. A comprovação de atendimento aos critérios, contudo, deve ser condição obrigatória para o candidato escolhido ter sua seleção confirmada. Assim, o candidato que for selecionado deve ser obrigado a apre-

sentar todos os comprovantes que assegurem o cumprimento dos requisitos, sendo tais documentos devidamente documentados no processo, em cumprimento ao art 5º do Decreto nº 5.151/2004.

- Constituição de uma comissão de avaliação (permanente ou para cada processo seletivo), com 3 integrantes que farão as avaliações individuais, em formulário padronizado, com a devida identificação do avaliado e avaliador, incluindo as assinaturas e data. A formação de uma comissão com 3 integrantes já é uma prática estatuída pela Portaria MMA nº 441, de 11 de novembro de 2011, para os projetos daquele Ministério.

## **6. Dada a importância de se conhecer melhor as habilidades pessoais do candidato em um processo seletivo de consultoria Pessoa Física, é adequado que seja utilizada a entrevista em processos seletivos para consultores, a despeito de sua inerente subjetividade? Se sim, como tornar esse mecanismo mais objetivo?**

O Decreto nº 5.151/2004 trata dos princípios que devem reger a seleção de consultores, por meio do artigo 5º, § 1º, vinculado ao artigo 4º. Senão vejamos:

*Art. 4º O órgão ou a entidade executora nacional poderá propor ao organismo internacional cooperante a contratação de serviços técnicos de consultoria de pessoa física ou jurídica para a implementação dos projetos de cooperação técnica internacional, observado o contexto e a vigência do projeto ao qual estejam vinculados.*

[...]

*Art. 5º A contratação de consultoria de que trata o art. 4º deverá ser compatível com os objetivos constantes dos respectivos termos de referência contidos nos projetos de cooperação técnica e efetivada mediante seleção, sujeita a ampla divulgação, exigindo-se dos profissionais a comprovação da habilitação profissional e da capacidade técnica ou científica compatíveis com o trabalho a ser executado.*

*§ 1º A seleção observará os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade e eficiência, bem como a programação orçamentária e financeira constante do instrumento de cooperação técnica internacional.*

[...]

Nos princípios explicitados neste parágrafo observa-se a preocupação do legislador em buscar a objetividade no processo de seleção, claramente explicitando o princípio da impessoalidade, mas há outros princípios que também devem ser respeitados nesse processo, a exemplo dos princípios da razoabilidade e da eficiência.

De modo análogo, a Portaria MRE nº 717, em seu artigo 21, também trata do tema da seguinte maneira:

*Art. 21. A seleção dos serviços técnicos de consultoria referida nos arts. 4º e 5º, do Decreto nº 5.151/04, a ser realizada pelo órgão ou entidade executora nacional, deverá se pautar por critérios objetivos, previamente publicados, sem prejuízo de outras exigências estabelecidas pelo Diretor Nacional do projeto.*

*§ 1º Para fins de seleção, deverá ser previamente elaborado*

*termo de referência que contemplará o produto e eventuais etapas, bem como os valores estimados da consultoria.*

[...]

Ao regular o decreto, a portaria busca garantir que o processo seja pautado por critérios objetivos, sem prejuízo de outras exigências estabelecidas pelo Diretor Nacional do Projeto.

À luz desses dispositivos, entende-se que a entrevista pode ser utilizada, mas com alguns cuidados para evitar que seu resultado seja determinante na conclusão do processo seletivo. Como exemplo, cumpre mencionar a Portaria MMA nº 441, de 11 de novembro de 2011, que incorpora esse instrumento de avaliação “Observa-se que a entrevista será realizada quando houver empate entre os candidatos, ou a critério da área demandante”.

Ao decidir pelo uso de entrevista, o gestor do projeto deve avaliar qual a relação entre as habilidades que se deseja aferir por meio da entrevista e o produto esperado com a consultoria a ser prestada. Assim, por exemplo, deve estar claramente demonstrada a importância de habilidades de comunicação verbal ou relacionamento interpessoal para a confecção do produto desejado. Nesse exemplo, a forma e conteúdo da entrevista devem garantir a avaliação das referidas características. A entrevista não deve ser conduzida como uma espécie de prova oral para comprovar conhecimentos técnicos, sendo mais adequado para este fim, se necessário, que se utilize a prova escrita.

Uma vez identificada a necessidade de aferir habilidades por meio da

entrevista, importa adotar alguns cuidados para minimizar a subjetividade do processo, tais como:

- Publicar os critérios que serão avaliados por entrevista;
- Definir roteiro padrão para a entrevista com todas perguntas a serem formuladas para cada candidato e as notas que serão atribuídas para as possíveis respostas, contemplando questões associadas a cada habilidade que se deseja verificar por meio da reação do entrevistado em suas palavras e comportamento;
- Buscar propor situações-problema similares durante a entrevista de cada candidato, evitando situações que possam prejudicar a participação de qualquer candidato em particular e aplicar o roteiro na mesma ordem para todos os candidatos;
- Constituir comissão de 3 entrevistadores isentos para realização de cada entrevista, mantendo devidamente autuadas em processo as avaliações individuais dos componentes da comissão para cada candidato;
- Após cada entrevista, reservar o tempo para que os avaliadores atribuam suas notas de forma individual em formulário contendo os nomes do avaliador e do avaliado, data e hora da entrevista e valor atribuído para cada tópico ou questão. Para cada nota, justificar resumidamente (em uma sentença) o valor atribuído de forma que possa ser entendido posteriormente por outras pessoas que venham a revisar ou examinar o processo. Adotar como nota final a soma ou média das notas individuais, atribuídas por cada componente da comissão;
- Documentar o processo com todas as avaliações realizadas pelos componentes da comissão.



## **7. Como gerenciar a execução das consultorias de forma a minimizar o risco de não aceitação do produto ou de suas partes? Que parâmetros devem ser utilizados para considerar aceitável um determinado produto?**

O Decreto nº 5.151/2004 trata dessa questão, em seus artigos 4º e 5º da seguinte forma:

*Art. 4º O órgão ou a entidade executora nacional poderá propor ao organismo internacional cooperante a contratação de serviços técnicos de consultoria de pessoa física ou jurídica para a implementação dos projetos de cooperação técnica internacional, observado o contexto e a vigência do projeto ao qual estejam vinculados.*

*§ 1º Os serviços de que trata o caput serão realizados exclusivamente na modalidade produto.*

*§ 2º O produto a que se refere o § 1º é o resultado de serviços técnicos especializados relativos a estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos, pareceres, perícias e avaliações em geral, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.*

*[...]*

*§ 8º A proposta de contratação de serviços técnicos de consultoria deverá estabelecer critérios e formas de apresentação dos trabalhos a serem desenvolvidos.*

*Art. 5º A contratação de consultoria de que trata o art. 4º deverá ser compatível com os objetivos constantes dos respectivos termos de referência contidos nos projetos de cooperação técnica e efetivada mediante seleção, sujeita a ampla divulgação, exigindo-se dos profissionais a comprovação da habilitação profissional e da capacidade técnica ou científica compatíveis com o trabalho a ser executado.*

[...]

*§ 3º A autorização para pagamento de serviços técnicos de consultoria será concedida somente após a aceitação do produto ou de suas etapas pelo órgão ou pela entidade executora nacional beneficiária.*

De modo análogo, a Portaria MRE nº 717, em seu artigo 21, também trata do tema da seguinte maneira:

*Art. 21. A seleção dos serviços técnicos de consultoria referida nos arts. 4º e 5º, do Decreto nº 5.151/04, a ser realizada pelo órgão ou entidade executora nacional, deverá se pautar por critérios objetivos, previamente publicados, sem prejuízo de outras exigências estabelecidas pelo Diretor Nacional do projeto.*

*§ 1º Para fins de seleção, deverá ser previamente elaborado termo de referência que contemplará o produto e eventuais etapas, bem como os valores estimados da consultoria.*

[...]

*§ 3º A autorização do Diretor Nacional do projeto ao organismo internacional cooperante para o pagamento dos serviços de que trata o caput dependerá, nos termos do art. 5º, § 3º, do Decreto nº 5.151/04, da entrega e aceitação do produto ou de suas etapas.*

Por esses normativos, fica clara a intenção do legislador em impedir que pagamentos sejam efetuados aos consultores sem a devida aprovação do produto que foi contratado. Por outro lado, no § 8º, artigo 4º do Decreto 5.151/2004, é estabelecida a necessidade de que sejam determinados previamente os critérios e a forma como o produto deve ser apresentado, sendo estes os requisitos, definidos previamente, que devem servir como base para a aprovação dos produtos.

Para mitigar o risco de que o projeto não receba os produtos contratados com a qualidade e nos prazos estabelecidos, as seguintes práticas podem ser consideradas:

- Detalhamento no Termo de Referência. Além das características necessárias do produto, das condições mínimas a serem observadas para sua aceitação e consequente pagamento, podem ainda ser consideradas as restrições à aceitação de mera reprodução de conteúdos da internet ou livros de outros autores sem os créditos devidos ou sem que tais conteúdos sejam minimamente tratados/analizados pelo consultor. O Produto deve representar uma efetiva agregação de conhecimento, como reflexo da atuação e qualificação do consultor contratado. Assim, mesmo que o produto reproduza textos de terceiros, deve ficar caracterizada minimamente a análise crítica ou releitura do conteúdo pesquisado.
- Garantia de que a execução do contrato esteja sob o acompa-

nhamento contínuo de um membro da equipe com a capacidade técnica necessária e suficiente. Esse acompanhamento deve ocorrer em momentos formalmente definidos e devidamente documentados, nos quais sejam registrados o andamento dos trabalhos e as decisões tomadas.

- Estabelecimento de “pontos de controle” dos trabalhos do consultor, com a apresentação de “subprodutos” que permitam ao projeto acompanhar, avaliar e criticar a atuação do consultor, quanto à sua aderência em relação às necessidades do projeto. Esses “momentos” de avaliação podem também ocorrer no formato de seminários nos quais as atividades em andamento recebam a apreciação de pessoas de diferentes áreas ou formações que possam contribuir de forma mais consistente para a efetividade do produto.
- Estabelecimento de rito concernente à análise e aceitação do produto, de sorte que a não aceitação deve basear-se no não cumprimento das exigências previamente definidas no termo de referência e envolver quando possível mais de um avaliador, e ser formalizada em pareceres técnicos que apresentem de forma objetiva a justificativa para a não aceitação. Também pode contribuir para o posicionamento do projeto a emissão de parecer do Organismo Internacional envolvido na Cooperação Técnica, tendo em vista sua atribuição de assessoria técnica ao órgão executor nacional.
- No caso de contratação de Pessoa Jurídica, adoção de mecanismos de verificação sobre a efetiva atuação da equipe que tenha sido informada pela empresa contratada e previsão de mecanismos para garantir que as substituições de membros da equipe de consultores sejam comunicadas tempestivamente à gestão do projeto.

## **8. Como garantir a entrega de todos os produtos, conforme contratado, evitando o ônus pela descontinuidade do contrato e o não atingimento dos objetivos do projeto implicados?**

Os normativos que regem a contratação de consultores não dispõem quanto a medidas a serem adotadas por um projeto para garantir o atendimento integral e completo de seus contratos de consultoria.

Contudo, alguns cuidados podem contribuir para que o contrato seja atendido de forma total (todos os produtos) e completa (na extensão e profundidade necessários). São boas práticas:

- Desmembramento do produto, quando adequado e oportuno, em subprodutos, de forma que o primeiro subproduto consista em uma visão macro ou geral do objeto do contrato e em cada subproduto seguinte seja procedido o aprofundamento ou detalhamento requerido.
- Para desencorajar distratos, pode ser útil que na precificação de cada sub-produto, maior valor relativo seja atribuído ao último produto, mobilizando a atuação da consultoria pra cumprir o ciclo completo de atividades necessárias à plena execução do produto final contratado.

## **9. Em quais condições e circunstâncias é admissível a contratação de servidores públicos como consultores em projetos de CTI?**

Tradicionalmente, as leis anuais de diretrizes orçamentárias (LDO) têm incorporado vedação expressa quanto à destinação de recursos públicos federais para “pagamento a qualquer título a servidor da administração pública por serviços de consultoria ou assistência técnica

custeadas com recursos provenientes de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres firmados com órgãos ou entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacionais” (Lei 8.931/94 – LDO 1995). Tal vedação, ao longo do tempo, sofreu pequenas alterações, conforme relatado a seguir:

- LDO 1996 – Extensão da vedação aos empregados de empresa pública ou sociedade de economia mista.
- LDO 2000 – Substituição de “com recursos” por “inclusive com recursos”.
- LDO 2003 – Extensão da vedação a militares e limitação da vedação a servidores públicos da ativa.
- LDO 2008 – Incluiu a expressão “ressalvadas as situações autorizadas por legislação específica”, contudo, sem estabelecer quais seriam essas situações.
- LDO 2009 – Extensão da vedação a quaisquer “serviços prestados, inclusive consultoria, assistência técnica ou assemelhados, à conta de quaisquer fontes de recursos”, contemplando, além da ressalva a situações previstas em legislação específica, a autorização à contratação de servidores para serviços de assistência técnica com recursos repassados às organizações sociais listadas na Lei, supervisionadas pelo MCT.

De modo análogo, o Decreto nº 3.751, de 15 de fevereiro de 2001 (revogado pelo Decreto Nº 5.151/04), estabeleceu em seu artigo 14 ser “vedada a contratação, a qualquer título, de servidores ativos da Administração Pública Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal, direta ou indireta, bem como de empregados de suas subsidiárias e controladas, no âmbito dos acordos de cooperação técnica ou instrumentos congêneres, ressalvadas as situações previstas no art. 37, inciso XVI, da Constituição Federal”.

Não obstante a flexibilização admitida pelo Decreto quanto à contratação de professores, tendo em vista a previsão constitucional de acumulação de “b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico”, o entendimento geral foi de que autorização dada pelo Decreto não se sustentava, tendo em vista que, i) contrariava a Lei anual de Diretrizes Orçamentárias, em vigor; e, ii) por não se tratar de cargo público, os serviços de consultoria na verdade não poderiam ser enquadrados nas situações previstas no artigo 37 da Constituição.

Compatível com esse entendimento, o Decreto nº 5.151, de 22 de julho de 2004, em seu artigo 7º, estabeleceu ser “vedada a contratação, a qualquer título, de servidores ativos da Administração Pública Federal, Estadual, do Distrito Federal ou Municipal, direta ou indireta, bem como de empregados de suas subsidiárias e controladas, no âmbito dos projetos de cooperação técnica internacional”, não acatando a previsão de contratação, para execução de serviços de consultoria, de professores públicos.

Entretanto, as Leis de Diretrizes Orçamentárias para os exercícios de 2011 (Lei nº 12.309, publicada em 10 de agosto de 2010) e 2012 (Lei nº 12.465, publicada em 12 de agosto de 2011), ao vedar a realização de pagamentos a servidores públicos pela prestação de serviços de consultoria (ambas no art. 20, VIII), estabeleceram a seguinte exceção:

*§ 1º Desde que o gasto seja discriminado em categoria de programação ou em natureza de despesa específica, excluem-se das vedações previstas:*

(...)

VI - no inciso VIII do caput deste artigo, o pagamento pela prestação de serviços técnicos profissionais especializados por tempo determinado, quando os contratados se encontrem submetidos a regime de trabalho que comporte o exercício de outra atividade e haja declaração do chefe imediato e do dirigente máximo do órgão de origem da inexistência de incompatibilidade de horários e de comprometimento das atividades atribuídas, desde que:

a) esteja previsto em legislação específica; ou

b) refira-se à realização de pesquisas e estudos de excelência:

1. com recursos repassados às organizações sociais, nos termos dos respectivos contratos de gestão; ou

2. (lei nº 12.309, de 9 de agosto de 2010) realizados por professores universitários na situação prevista na alínea “b” do inciso XVI do art. 37 da Constituição;

2. (lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011) realizados por professores universitários na situação prevista na alínea “b” do inciso XVI do art. 37 da Constituição, desde que os projetos de pesquisas e os estudos tenham sido devidamente aprovados pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade ao qual esteja vinculado o respectivo professor;

(...)

§ 2º Os serviços de consultoria, inclusive aqueles realizados no âmbito dos acordos de cooperação técnica com organismos internacionais, somente serão contratados para execução de atividades que, comprovadamente, não possam ser desempe-



*nhadas por servidores ou empregados da Administração Pública Federal, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, publicandose no Diário Oficial da União, além do extrato do contrato, a justificativa e a autorização da contratação, na qual constarão, necessariamente, a identificação do responsável pela execução do contrato, a descrição completa do objeto do contrato, o quantitativo médio de consultores, o custo total e a especificação dos serviços e o prazo de conclusão.*

*§ 3º A restrição prevista no inciso VIII do caput deste artigo não se aplica ao servidor que se encontre em licença sem remuneração para tratar de interesse particular.*

*§ 4º O disposto nos incisos VIII e XII do caput deste artigo aplicam-se também aos pagamentos à conta de recursos provenientes de convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, firmados com órgãos ou entidades de direito público.*

Dessa forma, o novo regulamento introduzido pela LDO 2011 e confirmado pela LDO 2012 admitiu o pagamento pela prestação de serviços com recursos repassados às organizações sociais para professores universitários de instituições públicas, além de servidores públicos licenciados sem remuneração (incluindo a prestação de serviços de consultoria no âmbito dos projetos de CTI), desde que atendidas as condições e os requisitos estabelecidos pelo contrato de gestão ou pela legislação correspondente.

As referidas LDO, ao admitirem particularmente o pagamento de consultoria para professores universitários de instituições públicas, estabeleceram um atributo (“...professores universitários na situação prevista na alínea “b” do inciso XVI do art. 37 da Constituição”) que

pode produzir entendimento inadequadamente restritivo quanto à exceção pretendida. A distorção é que, se lido de forma literal, o texto pode confundir o leitor, parecendo indicar que somente poderiam exercer atividades de consultoria e serem remunerados com recursos orçamentários os professores universitários que já contam com o benefício da acumulação de cargos. Com essa interpretação, a LDO passaria a promover a redução da competitividade para a contratação de consultoria, eliminando justamente os professores universitários que podem ter maior disponibilidade para realização dos trabalhos, por não fazerem uso do benefício de acumulação de cargos. Assim, é razoável vislumbrar que a intenção do legislador foi indicar que, analogamente ao que permite a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, XVI, alínea “b”, seria permitido aos professores universitários (quer acumulem ou não cargos) prestarem o serviço de consultoria. Considerando essa distorção provável de entendimento, em decorrência do mencionado conteúdo da LDO, seria admitida a contratação de professores universitários sem a acumulação de cargos, mas em cumprimento às demais exigências. Entre elas, há um novo requisito trazido pela LDO de 2012, que ao permitir a contratação condicionada de professores universitários, estipula que os projetos de pesquisas e estudos devem ser aprovados pelo dirigente máximo do órgão ou da entidade ao qual esteja vinculado o respectivo professor.

É prudente ainda lembrar que a vigência da Lei nº 12.465/2011 é restrita à validade da execução do orçamento da União para o exercício de 2012, findo o qual entrará em vigor nova LDO. Assim, é razoável o

entendimento de que a vedação do Decreto 5.151/04, no que se refere à contratação de servidores públicos como consultores, resta superada durante a vigência da LDO 2011 e 2012.

É importante ressaltar que, para o caso da contratação de professores em regime de dedicação exclusiva (DE), deverá ser observado o limite estabelecido pela Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, em seu artigo 21, que restringiu a 30 horas anuais a participação desses professores apenas em atividades do tipo: palestras, conferências, atividades artísticas e culturais relacionadas à área de atuação do docente, sujeitas à retribuição pecuniária, passíveis de serem exercidas em contratos de consultoria. Senão vejamos:

*“Art. 21. No regime de dedicação exclusiva, será admitida, observadas as condições da regulamentação própria de cada IFE, a percepção de:*

*[...]*

*VIII - retribuição pecuniária, na forma de pro labore ou cachê pago diretamente ao docente por ente distinto da IFE, pela participação esporádica em palestras, conferências, atividades artísticas e culturais relacionadas à área de atuação do docente;*

*[...]*

*§ 1º Considera-se esporádica a participação remunerada nas atividades descritas no inciso VIII do caput, autorizada pela IFE, que, no total, não exceda 30 (trinta) horas anuais.*

No caso de projetos financiados com recursos de organismos internacionais de crédito, como o BIRD e o BID, há restrições e condições específicas dos referidos bancos quanto à contratação de servidores públicos, ainda que professores universitários. Nessas situações, a direção do projeto deverá obter, em regra geral, a não-objeção preliminar do Banco para efetuar eventual contratação.

Há que se esclarecer que para projetos em modalidade que não Execução Nacional, continua valendo a regra estabelecida pelo Organismo Internacional cooperante.

## **10. Pode ser realizada a contratação de bolsista de instituição federal de aperfeiçoamento e desenvolvimento científico e tecnológico – CAPES ou CNPq – como consultor na modalidade “produto” no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional?**

A Portaria conjunta CAPES/CNPq N° 1, DE 15 DE JULHO DE 2010, em seu artigo 1º dispõe que:

*“Os bolsistas da CAPES e do CNPq matriculados em programa de pós-graduação no país poderão receber complementação financeira, proveniente de outras fontes, desde que se dediquem a atividades relacionadas à sua área de atuação e de interesse para sua formação acadêmica, científica e tecnológica.”*

Nesse sentido ainda que o bolsista de pós-graduação se comprometa com a dedicação exclusiva ao projeto de pesquisa, sendo financiado com recursos públicos para dedicar-se integralmente ao seu trabalho acadêmico, é possível sua contratação como consultor na

modalidade “produto” no âmbito de projetos de cooperação técnica internacional.

Contudo, deve-se atentar ainda para o que dispõe o artigo 2º da Portaria CAPES/CNPq N° 1, ao estabelecer a necessidade de um controle para garantir que a consultoria seja relacionada à área de atuação e de interesse da formação acadêmica, científica e tecnológica, ou seja:

*“Art. 2º Para receber complementação financeira ou atuar como docente, o bolsista deve obter autorização, concedida por seu orientador, devidamente informada à coordenação do curso ou programa de pós-graduação em que estiver matriculado e registrada no Cadastro Discente da CAPES.”*

E por fim, nos artigos 3º e 4º da mesma portaria encontram-se as sanções a serem impostas ao bolsista que não cumpra com os requisitos estabelecidos.

*Art. 3º No caso de comprovado desrespeito às condições estabelecidas na presente portaria, o bolsista será obrigado a devolver a CAPES ou CNPq os valores recebidos a título de bolsa, corrigidos conforme a legislação vigente.*

*Art. 4º A concessão prevista nesta Portaria não exime o bolsista de cumprir com suas obrigações junto ao curso de pós-graduação e à agência de fomento concedente da bolsa, inclusive quanto ao prazo de vigência da bolsa.*


Assim, consolida-se o entendimento quanto à possibilidade de contratação de bolsistas de pós-graduação da CAPES e do CNPq, para exercer função de consultoria em projetos de cooperação técnica in-

ternacional, desde que relacionada à sua área de atuação e de interesse para sua formação acadêmica, científica e tecnológica, cumprida a exigência da autorização concedida pelo seu orientador, devidamente informada à coordenação do curso ou programa de pós-graduação em que estiverem matriculados e registrada no Cadastro Discente da CAPES.”

**|| . Na ausência de conhecimento do Órgão ou Entidade nas atividades de desenvolvimento de logomarca, criação e manutenção de banco de dados, desenvolvimento de projetos de arquitetura de rede em TI, desenvolvimento de sistemas, tradução de obras referenciais, publicação de material produzido por consultoria ou desenvolvimento de portal para a internet, pode ser contratado um consultor no âmbito dos Projetos de Cooperação Técnica Internacional?**

É importante destacar que não é de se esperar que um órgão ou entidade da Administração Pública Federal detenha em seus quadros especialistas que possuam o conhecimento suficiente para a realização de todos os serviços necessários ao atingimento de sua missão institucional. Para tanto, dispõe a Administração da faculdade de contratar, junto ao mercado, os bens e serviços necessários, por intermédio dos instrumentos de licitação disponibilizados pela Lei.

O artigo 13 da Portaria MRE nº 717/2006, descreve os meios pelos quais poderá se dar a assessoria técnica e a transferência de conhecimentos no âmbito dos projetos de CTI: “A assessoria técnica do organismo internacional, nos termos do art. 2º, §§ 5º e 6º, do Decreto nº 5.151/04, poderá compreender atividades de treinamento, prestação de consultoria, bem como aquisição de bens e contratação



de serviços, desde que vinculados ao desenvolvimento das ações de cooperação técnica internacional que não possam ser executadas pelo próprio órgão ou entidade executora no âmbito de suas atribuições.”

Entende-se importante alertar para que não seja dada interpretação extensiva aos termos do artigo 13 da Portaria MRE 717/2006, invocando deficiências de estrutura para justificar um eventual repasse de atribuições que são próprias da Administração para os organismos internacionais, por meio de projetos de cooperação técnica. Assim, um projeto de cooperação técnica internacional deve estar focado no acesso, transferência e geração de conhecimentos e novas tecnologias para que o órgão beneficiário possa melhor cumprir sua missão institucional. O artigo 13 da Portaria, quando dá margem a que a Administração se valha de projetos de cooperação técnica para aquisição de bens e contratação de serviços, deixa clara a necessidade de vinculação dessas atividades aos termos do documento de projeto e, ainda, quando da impossibilidade de execução pelo próprio órgão ou entidade executora no âmbito de suas atribuições. É mais razoável vislumbrar que a impossibilidade de execução aventada no artigo 13 refere-se à especificidade da ação e não às deficiências estruturais do órgão ou entidade executora nacional.

De acordo com as diretrizes da ABC, a CTI caracteriza-se por ser “uma intervenção temporária destinada a promover mudanças qualitativas e/ou estruturais em um dado contexto socioeconômico, seja para sanar e/ou minimizar problemas específicos identificados naquele âmbito, seja para explorar oportunidades e novos paradigmas de desenvolvimento”. Dentre as atividades que potencialmente poderiam estar presentes em um projeto, as citadas diretrizes elencam as seguintes:


- “mesclar experiências externas com conhecimentos disponíveis no próprio país, gerando um produto novo;
- acessar experiências bem-sucedidas localizadas em outros países (via ações bilaterais ou por redes de informação/conhecimento);
- financiar projetos de caráter inovador, para a geração e disseminação de conhecimento e de “boas práticas”; e
- capacitar instituições nacionais públicas e da sociedade civil para o planejamento e execução de programas de desenvolvimento”.

Considerando estes aspectos, à exceção da publicação de material produzido no âmbito de consultoria contratada pelo próprio projeto (que fecha um conceito de “pacote” dos conhecimentos e inovação gerados no projeto), as demais situações apresentadas na pergunta não demonstram ter uma aderência evidente aos conceitos e premissas do arcabouço normativo e jurisdicional vigente para contratação de bens e serviços no âmbito dos projetos de CTI. Nessas situações, é esperado que a Administração, por não dispor do conhecimento ou do instrumental necessário, recorra diretamente ao mercado para o suprimento de suas necessidades, não sendo adequado o uso dos projetos de CTI para o provimento dos insumos necessários à execução de suas atribuições.

## **12. É adequado que numa contratação de consultoria um dos produtos a ser apresentado seja o próprio Plano de Trabalho que o Consultor deverá cumprir?**

O plano de trabalho deve se constituir no detalhamento e cronograma das atividades a serem desenvolvidas pela consultoria, para possibilitar a entrega do produto contratado.





Em determinadas situações pode ser prudente que o próprio gestor venha a elaborar o plano e divulgá-lo como uma parte do próprio Termo de Referência. É esta a opção, por exemplo, da Portaria MMA nº 441, de 11 de novembro de 2011, que estabelece que o Plano de Trabalho a ser desenvolvido no projeto deverá compor o termo de referência para a contratação. Esta situação pode ser mais recorrente quando se tratar de um trabalho de consultoria que demande passos inequívocos. Assim, por exemplo, se o produto contratado for um diagnóstico sobre as iniciativas locais de preservação da biodiversidade nas mesorregiões da Amazônia, um plano de trabalho já poderá ser elaborado pelo próprio gestor do projeto, especificando as cidades a serem visitadas e os prazos a serem cumpridos para cada etapa do diagnóstico. Neste caso é pouco razoável imaginar que mesmo eventuais ajustes e alterações ao plano de trabalho efetuados pelo próprio consultor merecessem ser tratados como produtos (ou sub-produtos) vinculados a uma parcela da remuneração contratual.


Pode ocorrer, no entanto, em casos mais específicos, que o grau de complexidade do tema a ser tratado pela consultoria (associado a um conhecimento limitado do gestor do projeto quanto ao objeto que se pretende estudar) possa resultar na necessidade de elaboração de um plano de trabalho que, em sua composição, já requeira esforço de pesquisa e efetiva atuação da própria consultoria. Nestas situações, a caracterização do plano de trabalho como um produto em si poderia ser aceitável, desde que evidenciado tratar-se não de um mero “cronograma de atividades”, mas de um “plano-diagnóstico”, resultante de pesquisa, análise e elaboração intelectual da consultoria. Nesses casos uma eventual parcela de remuneração da consultoria associada à entrega do plano de trabalho não deve ser significativa em relação ao valor total do produto.

Num e noutro caso, compete essencialmente ao gestor do projeto aprovar o plano de trabalho e monitorar a sua execução, como elementos de garantia à efetiva consecução do produto final pretendido com a contratação.

### **13. Como garantir o cumprimento do artigo 4º, §6º do Decreto nº5.151, que dispõe sobre a necessidade de a contratação de consultores deve ser antecedida de comprovação que os serviços desejados não podem ser desempenhados pelos próprios servidores do órgão executor do projeto?**

A disposição do Decreto de que previamente à contratação seja providenciada a comprovação prévia de que os serviços pretendidos não podem ser desempenhados pelos próprios servidores do órgão visa garantir que os serviços de consultoria não se constituam em uma mero provimento de força de trabalho para atender as necessidades cotidianas de pessoal no âmbito do órgão executor do projeto. Trata-se, portanto, de uma exigência essencialmente conectada com os princípios da cooperação técnica e a abordagem de “consultoria-produto”.

Em primeiro lugar, a noção de que um serviço “não pode ser desempenhado” pelos quadros próprios do órgão pode estar relacionada a três aspectos distintos: a) inexistência de competências que são essenciais para os trabalhos; b) falta de disponibilidade de competências para realizar o trabalho (ainda que existam), em virtude de alocação dos servidores (que detêm a competência) a outras atividades prioritárias e; c) necessidade intrínseca do “olhar externo” ao órgão, para execução das atividades e entrega do produto pretendido. Nestas três



situações, o órgão executor deve munir-se dos argumentos e evidências suficientes para a contratação pretendida. Uma boa prática que pode ser extremamente útil é a realização de consultas a um “Banco de Competências” organizado e consolidado pela área de Recursos Humanos, por meio do qual será possível identificar a existência e disponibilidade (ou não) de pessoas no próprio órgão que poderiam realizar os trabalhos. Para motivar a contratação da consultoria com amparo na necessidade de um “olhar externo”, o gestor do projeto deve evidenciar claramente a necessidade da consultoria externa, como um requisito para o trabalho. Assim, por exemplo, é razoável vislumbrar que para conduzir um trabalho de redesenho organizacional, como parte da modernização institucional do órgão, seja requerido um olhar com uma percepção que não esteja enviesada pela cultura organizacional vigente.

Em qualquer das hipóteses mencionadas, importa que o gestor do projeto detenha o máximo de informações sobre seu órgão, que subsidiem e sustentem a sua convicção quanto à necessidade da consultoria.

Controladoria-Geral  
da União

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA