



9983577



08020.006599/2019-87



Ministério da Justiça e Segurança Pública

PROJETO BÁSICO**1. OBJETO**

1.1. Contratação de evento de capacitação para servidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública na área de conhecimento **Gestão da Logística Pública**, oferecido pela empresa Orzil Consultoria e Treinamentos Ltda.; inscrita no CNPJ: 21.545.863.0001-14, a ser realizado conforme especificado abaixo:

DESCRIÇÃO	VAGAS	CARGA HORÁRIA	DATA PREVISTA	
Principais falhas e irregularidades nos convênios apontadas pelo TCU	2	16 horas-aula	31 de outubro e 1º de novembro de 2019	R\$!

2. DO OBJETIVO GERAL

2.1. Reconhecimento dos erros e irregularidades mais comuns verificados na execução de políticas públicas descentralizada, por meio de convênios e contratos de repasse.

3. DOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

3.1. Exposição dos erros mais comuns na execução de políticas públicas, por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, apontados pelos próprios concedentes e pelos órgãos de controle, no intuito de que os gestores possam evitá-los;

3.2. Identificação do correto entendimento dos pontos polêmicos da legislação e da prática para mitigar riscos;

3.3. Aplicação dos conhecimentos adquiridos no curso para evitar que ocorram erros e irregularidades, contribuindo, dessa forma, para boa e regular aplicação de recursos públicos.

4. DESCRIÇÃO DETALHADA DO SERVIÇO/PRODUTO

4.1. A Portaria do Ministério da Justiça nº 1.222, de 21.12.2017, que aprova o regimento interno da Secretaria Executiva, estabelece que é competência da Coordenação de Desenvolvimento Humano-Organizacional, dentre outras, propor, acompanhar e subsidiar a elaboração de ações de desenvolvimento humano-organizacional do Ministério.

4.2. O desenvolvimento humano é parte essencial do processo de implementação da política organizacional nas instituições, pois trata, em essência, de aperfeiçoar habilidades e competências pessoais dos membros da organização, consequentemente, contribuir para uma gestão mais eficiente.

4.3. É importante acrescentar que o desenvolvimento organizacional e o desenvolvimento humano se confundem em vários níveis, pois as organizações, em algumas correntes acadêmicas, são vistas como orgânicas e sistêmicas, assim como as pessoas que as compõem. Dentre outros fatores, o desenvolvimento organizacional é bastante influenciado por elementos culturais e comportamentais, pela maneira com que a instituição é percebida e pelo clima institucional.

4.4. A capacitação de servidores públicos federais está prevista no Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNPD, com o objetivo de promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

4.5. Há uma tendência jurisprudencial, advinda dos órgãos de controle, de reconhecer a necessidade de capacitação dos agentes públicos para garantir que o servidor tenha as ferramentas e conhecimentos técnicos e profissionais indispensáveis ao bom desempenho da função para a qual foi designado. Nesse contexto, citamos:

Acórdão nº 3.707/2015 – TCU – 1ª Câmara 1.7.1 Recomendar ao omissis, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que: 1.7.1.1 promova a capacitação continuada dos agentes responsáveis pela elaboração de procedimentos licitatórios e adote, formalmente, medidas administrativas que coíbam a restrição à competitividade na elaboração de procedimentos licitatórios;

Acórdão nº 1.709/2013 – TCU – Plenário: Acórdão (...) 9.1.3. institua política de capacitação para os profissionais do (omissis), de forma regulamentada, com o objetivo de estimular o aprimoramento de seus recursos humanos, especialmente aqueles correlacionados com as áreas de licitações e contratos, planejamento e execução orçamentária, acompanhamento e fiscalização contratual e outras áreas da esfera administrativa, de modo a subsidiar melhorias no desenvolvimento de atividades nas áreas de suprimentos/compras, licitações/contratos e recebimento e atesto de serviços.

4.6. A inexistência de licitação com fundamento no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 tem como pressupostos a comprovação da "natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização".

4.7. Sobre o conceito de singularidade, assim dispõe o Acórdão 7580/2013:

8. Verifico, entretanto, que o requisito da singularidade de que trata o inciso II do art. 25 da Lei 8.666/1993 não se confunde com a ideia de unicidade. Ou seja, o fato de haver mais de uma empresa atuando em determinado segmento do mercado não é incompatível com a ideia de singularidade do objeto a ser contratado.

9. Até porque, caso o conceito de singularidade significasse um único sujeito possível de ser contratado, estar-se-ia diante de inviabilidade de competição subsumível diretamente ao caput do art. 25 da Lei 8.666/1993. Não teriam, pois, qualquer aplicabilidade as disposições do inciso II desse artigo, que exigem o atributo da singularidade para as contratações diretas de serviços especializados com profissionais e empresas de notória especialização.

10. A respeito, cito as seguintes ponderações constantes do voto condutor do Acórdão 1074/2013-Plenário:

Primeiramente, porque o conceito de singularidade não está vinculado à ideia de unicidade. Para fins de subsunção ao art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, entendendo não existir um serviço que possa ser prestado apenas e exclusivamente por uma única pessoa. A existência de um único sujeito em condições de ser contratado conduziria à inviabilidade de competição em relação a qualquer serviço e não apenas em relação àqueles considerados técnicos profissionais especializados, o que tornaria letra morta o dispositivo legal.

Em segundo lugar, porque singularidade, a meu ver, significa complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a

exigir acentuado nível de segurança e cuidado. (grifei)

11. Sob esse aspecto, entendo assistir razão ao recorrente quando afirma que a existência de outras empresas no ramo não afasta, por si, só a possibilidade de contratação direta. Nessa linha, cito, ainda, o seguinte posicionamento do Supremo Tribunal Federal em que se explicitou o requisito da "confiança" como um dos elementos justificadores da contratação direta de serviços especializados:

Serviços técnicos profissionais especializados" são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do "trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato" (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93). **O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança.** Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ação Penal que se julga improcedente. (AP 348, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2006, DJE-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00030 EMENT VOL-02283-01 PP-00058 LEXSTF v. 29, n. 344, 2007, p. 305-322) (grifei)

12. Ponderáveis, ainda, as lições de Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – 14ª ed. p. 380):

A inviabilidade de competição também se verificará nos casos em que houver **impossibilidade de seleção entre as diversas alternativas segundo um critério objetivo ou quando o critério da vantajosidade for incompatível com a natureza da necessidade a ser atendida.** (grifei)

4.8. Ainda sobre o tema, leciona Luiz Cláudio de Azevedo Chaves:

Enfim, a caracterização da singularidade do objeto dependerá exclusivamente do exame de seu núcleo, isto é, daquele elemento central que materializa a própria execução. Se este se mostrar especial, será considerado singular. (...)

Chamamos de núcleo do objeto do serviço a parcela da execução que lhe dá identidade, que materializa a execução. A obrigação principal, que em qualquer serviço é um fazer. (...)

Nos serviços de treinamento, a apresentação, objetivos gerais e específicos, público alvo, metodologia e o conteúdo programático constituem características técnicas do objeto, mas definitivamente não é seu núcleo. O objeto do serviço de treinamento só se materializa com a aula (o fazer). É por meio desta ação que o professor/instrutor, fazendo uso da metodologia didático-pedagógica, utilizando os recursos instrucionais e aplicando o conteúdo programático, realiza o objeto. Portanto, o núcleo do serviço é a própria aula. Ora, se é a aula, não se pode, em regra, considerar que seja um serviço usual ou executado de forma padronizada; não se pode admitir que, quem quer que seja o executor (o professor), desde que aplicando os recursos acima, obtenha os mesmos resultados. Afinal, como é próprio do humano, as pessoas são diferentes entre si. (...)

4.9. Assim, infere-se que cada aula (cada serviço) é, em si, singular, inusitado, peculiar. Nesse diapasão, vale transcrever excerto do Acórdão 439/1998-Plenário, que será melhor abordado mais adiante, citando lição de Ivan Barbosa Rigolin, em artigo publicado ainda sob a vigência do Decreto-Lei 2.300/86:

O mestre Ivan Barbosa Rigolin, ao discorrer sobre o enquadramento legal de natureza singular [empregado](#) pela legislação ao treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (...) defendia que: 'A metodologia empregada, o sistema pedagógico, o material e os recursos didáticos, os diferentes instrutores, o enfoque das matérias, a preocupação ideológica, assim como todas as demais questões fundamentais, relacionadas com a prestação final do serviço e com os seus resultados - que são o que afinal importa obter -, nada disso pode ser predeterminado ou adrede escolhido pela Administração contratante. Aí reside a marca inconfundível do autor dos serviços de natureza singular, que não executa projeto prévio e conhecido de todos mas desenvolve técnica apenas sua, que pode inclusive variar a cada novo trabalho, aperfeiçoando-se continuamente. (Treinamento de Pessoal - Natureza da Contratação in Boletim de [Direito Administrativo](#) - Março de 1993, págs. 176/79)

Diante do acima exposto, é correto afirmar que, sempre que o núcleo do serviço de treinamento for a aula (o fazer) significará que a atuação do professor será determinante para o alcance dos resultados pretendidos, apontando a natureza singular do serviço.

CHAVES, Luiz Claudio de Azevedo. [Licitação para cursos de treinamento de pessoal](#). Revista Jus Navigandi, Teresina, [ano 18, n. 3643, 22jun. 2013](#). Disponível em: . Acesso em: 9 maio 2016.

4.10. Aplicando-se tais conceitos à ação de capacitação ora em análise, verifica-se que o curso oferecido pela empresa Orzil Consultoria e Treinamentos Ltda. possui objeto de natureza singular, considerando-se que sua realização depende, entre outros, diretamente do conhecimento, experiência e metodologia dos instrutores altamente qualificados, designados pelo proponente, conforme constata-se nos currículos apresentados (9912936).

4.11. Faz-se necessário mencionar que a contratação em questão se enquadra na hipótese descrita no inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 por possuir caráter tipicamente pessoal, ao contrário dos negócios derivados de licitação. Assim, a contratação de serviço singular exige escolha personalíssima, cujo fundamento repousa na notória especialização do contratado.

4.12. É importante destacar a singularidade do curso "Principais falhas e irregularidades nos convênios apontadas pelo TCU", que será ministrado por profissionais altamente capacitados, com vasta experiência e notório conhecimento sobre convênios. O treinamento é avançado, com interpretação das jurisprudências do TCU, para gestores que atuam ou tem experiência na área (9553789).

4.13. O curso baseia-se em exegese de súmulas, decisões e acórdãos do TCU sobre o tema, utilizando metodologia interativa que estimula a reflexão; alterna exposição dialogada e a troca de experiências entre concedente e conveniente; discute exemplos práticos; confere ênfase à realidade das regras atuais e à busca da correta interpretação da legislação vigente (9553789).

4.14. Como pode ser observado no currículo da palestrante Karine Lílian de Sousa Costa Machado, ela é Auditora Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, onde é servidora desde 1994. É graduada em Direito e possui MBA em Gestão da Administração Pública. É co-autora do livro *Licitações & Contratos - Orientações Básicas*, editado pelo Tribunal de Contas da União, além da publicação de vários artigos sobre Direito Administrativo e Controle Externo. Também já foi palestrante de diferentes cursos nas áreas de licitações e contratos, convênios e tomada de contas especial. É instrutora do Instituto dos Magistrados do Distrito Federal (IMAG-DF) e do Instituto Serzedello Correa do TCU (9912936).

4.15. O instrutor Alexandre Orzil é consultor com experiência de 14 anos em gestão de convênios. Graduado em Administração de Empresas e pós-graduado em Auditoria Interna e Externa. Foi Coordenador-Geral de Fiscalização de Convênios e Coordenador de Prestação de Contas de Convênios do Ministério da Justiça – MJ; e Consultor de Convênios do Ministério do Esporte – ME. Atuou principalmente nos seguintes temas focados em convênios federais: análise e aprovação técnica e financeira de projetos e planos de trabalho; fiscalização e acompanhamento de projetos; análise da prestação de contas; e instauração da tomada de contas especial. Atuou ainda na Gerência de Normas do SICOOB-BRASIL e na Unidade de Auditoria Interna da Confederação Nacional da Indústria – CNI. Autor dos livros: 1. *Celebração, Execução e Prestação de Contas de Convênios*. Brasília, DF. Ministério da Justiça, 2006; 2. *Convênios Públicos: A Nova Legislação*. Brasília, DF. Orzil Editora. 1ª Edição 2010; 2ª Edição 2012; 3ª Edição 2015; 3. livro de bolso *Convênios e Licitações*. Brasília, DF. Orzil Editora. 1ª Edição 2014 (9912936).

4.16. O professor Almério Amorim é bacharel em Ciências Econômicas com pós-graduação pela UnB, Curso de Especialização na CEPAL, em Santiago do Chile, e no CENDEC/IPEA. Exerceu vários cargos e funções no Governo Federal, a destacar: servidor de carreira do IPEA, Subsecretário de Assuntos Econômicos da Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda - MF, Presidente da Comissão de Ética Pública Setorial e Secretário-Executivo Adjunto do MF, Secretário-Adjunto do Tesouro Nacional, Diretor-Geral do Tribunal Superior Eleitoral, Secretário-Executivo do Ministério da Justiça - MJ, Secretário-Geral Adjunto do MJ, Subchefe de Gabinete do Ministro da Educação - MEC, Secretário de Modernização Administrativa e de Orçamento e Finanças do MEC. Como Secretário-Adjunto do Tesouro Nacional, supervisionou, durante mais de 10 anos, as ações da Coordenadoria-Geral de Normas e Execução da Despesa - CONED/STN/MF, responsável técnica pela edição da IN/STN 1/97, que disciplinou a celebração de convênios de natureza financeira (9912936).

4.17. Conforme pode ser observado nos autos do processo em questão, resta comprovada a competência dos instrutores para ministrar o curso "Principais falhas e irregularidades nos convênios apontadas pelo TCU". É importante frisar que um dos instrutores é Auditor Federal de Controle Externo do TCU e, por isso, possui experiência prática acerca do tema (9912936).

- 4.18. Enfatiza-se também a confiabilidade da Orzil Consultoria e Treinamentos Ltda., uma empresa de notória especialização, que trabalha com conteúdo programático atualizado e de qualidade, elaborado e ministrado por gabaritada equipe de professores de competência comprovada pela formação acadêmica e experiência profissional. Em seu portfólio de clientes, que ultrapassam 2.500, destacam-se instituições públicas e privadas, federais, estaduais, municipais e internacionais (9829395).
- 4.19. Cumpre que os fatores singularizadores de um dado serviço apresentem realce para a satisfação da necessidade administrativa, que as diferenças advindas da singularidade de cada qual repercutam de maneira a autorizar a presunção de que o serviço de um é mais indicado do que o serviço de outro.
- 4.20. Assim, demonstra-se que o objeto do referido curso se reveste de singularidade, visto o caráter minucioso e específico demonstrado no conteúdo programático apresentado, o qual envolve diversos aspectos relacionados às atividades desenvolvidas por este órgão.
- 4.21. Ainda, no presente caso, a **singularidade dos serviços** prestados pela empresa consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional para prestar **serviço** dessa natureza, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos, como o menor preço.
- 4.22. O objeto a ser contratado é o único a atender a demanda administrativa no que tange aos padrões de desempenho, qualidade e compatibilidade almejados, consoante demonstrado nestes autos por meio de vasta documentação.
- 4.23. Diante da natureza singular dos **serviços** de oferecimento de curso para desenvolvimento de pessoal, fincados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, na escolha do melhor profissional. A especialização de serviços significa a capacitação para o exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para qualquer profissional da área.
- 4.24. Desta forma, resta comprovada não apenas a singularidade do objeto, mas também a inviabilidade da competição, considerando-se que o alcance dos resultados depende exclusivamente das habilidades pessoais do profissional escolhido e da confiabilidade da empresa para a execução do objeto.

5. DO PÚBLICO-ALVO

- 5.1. Gestores que atuam ou têm experiência na área:
- Técnicos e analistas de convênios públicos;
 - Auditores e controladores internos e externos;
 - Procuradores, advogados, administradores, prefeitos, vereadores e consultores;
 - Servidores públicos das áreas de contratos, de projetos, financeiras e jurídicas;
 - Gestores de licitação, pregoeiros e equipes de apoio;
 - Gestores do Sistema "S", OSCIPs, ONGs, OSs, universidades, fundações, institutos, agências, autarquias e empresas estatais;
 - Profissionais voltados para a prática técnico-financeira dos recursos públicos;
 - Secretários, assessores, diretores, coordenadores e assistentes do Poder Executivo Federal;
 - Servidores e funcionários das instituições federais de ensino de pesquisa.

6. DO CONTEÚDO PROGRAMÁTICO

- 6.1. O conteúdo programático do curso é dividido em 5 (cinco) partes, sendo (9553789):
- Irregularidades e falhas mais frequentes na fase de proposição e celebração
 - Falhas na gestão do planejamento público e na disposição e diretrizes das ações;
 - Não observância de dispositivos importantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual;
 - Falhas no registro dos participantes nos sistemas de gestão;
 - Ausência de diretrizes mínimas;
 - Plano de trabalho pouco detalhado;
 - Compreensão incompleta da plurianualidade dos instrumentos e respectivos registros e procedimentos;
 - Metas insuficientemente descritas, quantitativa e qualitativamente;
 - Caracterização insuficiente da situação de carência dos recursos;
 - Incompreensão de termo de referência e projeto básico nos projetos;
 - Projeto básico e/ou termo de referência incompleto e/ou com informações insuficientes;
 - Ausência de projeto básico e/ou termo de referência;
 - Falta de comprovação da existência de contrapartida (orçamentária e financeira);
 - Orçamento subestimado ou superestimado;
 - Falta de controle de legalidade na emissão dos pareceres por parte do órgão concedente.
- 6.2. Irregularidades e falhas mais frequentes na execução e Prestação de Contas
- Indefinição e ausência de diretrizes e manuais para a execução
 - Indefinição e ausência de regras de fiscalização e acompanhamento;
 - Saque total ou parcial dos recursos do convênio sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de execução do objeto;
 - Realização de despesas fora da vigência;
 - Saque dos recursos para pagamento de despesas em espécie, sem que haja autorização para isso;
 - Utilização de recursos para finalidade diferente daquela prevista;
 - Utilização de recursos em pagamento de despesas outras do conveniente;
 - Pagamento antecipado a fornecedores de bens e serviços;
 - Transferência de recursos da conta corrente específica para outras contas;
 - Retirada de recursos para outras finalidades com posterior ressarcimento;
 - Aceitação de documentação inidônea para comprovação de despesas (notas fiscais falsas, por exemplo);
 - Falta de conciliação entre os débitos em conta e os pagamentos efetuados;
 - Não-aplicação ou não-comprovação de contrapartida;

- n) Ausência de aplicação de recursos do convênio no mercado financeiro, e falha quanto ao prazo previsto de utilização;
- o) Uso dos rendimentos de aplicação financeira para finalidade diferente da prevista;
- p) Não devolução do saldo financeiro ao concedente;
- q) Aceitação e apresentação aos órgãos de controle de notas fiscais sem a identificação do número;
- r) Emissão de cheque ao portador, em vez de nominal ao beneficiário;
- s) Alteração do objeto do convênio sem autorização, prévia, do órgão repassador;
- t) Pagamento sem o atesto que comprove o recebimento do objeto;
- u) Ausência de medições de serviços e obras e outros elementos de acompanhamento capazes de evidenciar a execução do objeto com os recursos federais repassados;
- v) Rotinas corretas para conclusão, rescisão, denúncia e cancelamento/extinção dos instrumentos: das publicações mínimas e necessárias para a prestação de contas, e dos prazos e das implicações para recebimento e análise das prestações de contas.

6.3. Irregularidades e falhas mais frequentes encontradas em processos licitatórios

- a) Escolha inadequada da modalidade de licitação – inobservância do uso do pregão;
- b) Falta de divulgação da licitação;
- c) Editais imprecisos, sem definição clara do objeto licitado e dos critérios de julgamento;
- d) Aquisição direta de bens e serviços sem licitação;
- e) Dispensa indevida de licitação sob alegação de emergência;
- f) Ausência de, no mínimo, 3 (três) propostas válidas no convite;
- g) Fracionamento de despesas com fuga à modalidade de licitação (fracionar despesas em valores que permitam realizar a licitação sob modalidade inferior à exigida, substituindo, por exemplo, a tomada de preços devida por vários convites);
- h) Ausência de pesquisa de preços referenciais no mercado;
- i) Exigências exorbitantes no edital, restringindo o caráter de competição para beneficiar determinada empresa;
- j) Permissão de participação de empresas “fantasmas” (existem no papel, sem existência física real);
- k) Inobservância dos prazos para interposição de recursos;
- l) Ausência de documentos de habilitação das empresas participantes (contrato social, certidões negativas de tributos);
- m) Direcionamento intencional da licitação para determinada empresa, com apresentação combinada de propostas acima de mercado pelas outras concorrentes ou, ainda, inclusão de propostas simuladas.

6.4. Irregularidades e falhas mais frequentes na contratação de terceiros. Alguns Exemplos:

- a) Prorrogação de contrato após ter expirado o prazo de vigência;
- b) Alteração contratual após o prazo de vigência;
- c) Prorrogação de contratos sem previsão legal;
- d) Realização de pagamentos sem cobertura contratual;
- e) Uso de contrato existente para execução de objeto diverso do pactuado;
- f) Realização de pagamentos antecipados;
- g) Contratação de “empresas-fantasma”;
- h) Aquisição de bens ou execução de obras com preços superiores aos praticados no mercado;
- i) Não-exigência de regularidade fiscal, quando da realização de cada pagamento à contratada;
- j) Acréscimos aos contratos de obras e/ou reformas acima dos percentuais permitidos.

6.5. Responsabilidade do gestor e do executor perante o TCU. Alguns Exemplos:

- a) Requisitos à configuração da responsabilidade no âmbito do TCU;
- b) Quem está sujeito à responsabilidade perante o TCU;
- c) Hipóteses de exclusão da responsabilidade e da culpabilidade;
- d) Responsabilidade pessoal do gestor;
- e) Responsabilidade de quem assina o convênio e os contratos;
- f) Responsabilidade dos pareceristas técnico e jurídico;
- g) Omissão na fiscalização e na prestação de contas;
- h) Condenação em débito, proporcionalidade e multa.

7. DA CARACTERIZAÇÃO DA INEXIGIBILIDADE

7.6. A contratação direta do treinamento e aperfeiçoamento de pessoal fundamenta-se no disposto no art. 25, inciso II da Lei nº 8666/93:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:
(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

7.7. Nesse sentido, destaca-se a Orientação Normativa nº 18, de 01/04/2009, do Advogado-Geral da União:

Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei Nº 8.666/93, conferencistas para ministrar cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ou a inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista.

7.8. Da fundamentação da referida Orientação Normativa, extrai-se o seguinte trecho:

Determina a Lei Nº 8.666, de 1993, que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 do mesmo diploma legal, dentre os quais se observa o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, desde que configurada a natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e

divulgação. Ainda, define como sendo de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Com relação à contratação direta com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei de Licitações, leciona Marçal Justen Filho que é necessária a presença cumulativa dos três requisitos: serviço técnico profissional especializado, existência de um objeto singular e sujeito titular de notória especialização.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ressalta que a singularidade é do objeto e não a do profissional, e que deve estar conjugada necessariamente com a notória especialização do contratado.

Lucas Rocha Furtado acrescenta que os parâmetros postos no § 1º do art. 25, da Lei nº 8.666, de 1993, apesar de serem razoavelmente objetivos, ainda reservam certo grau de discricionariedade para a definição da notória especialidade. Salienta "que em determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de serviço singular, e pode, não obstante, ocorrer que em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha notória especialidade".

Especificamente sobre a contratação de "treinamento e aperfeiçoamento de pessoal", previsto no inc. VI do art. 13 da Lei nº 8.666, de 1993, certamente são válidos os mesmos requisitos acima indicados sendo também pertinentes as definições e o contorno desta contratação postos nas Decisões 535/1996 e 439/1998, ambas do Plenário do Tribunal de Contas da União.

(..)

Quanto ao conceito de notória especialização, restou consignado naquela decisão que o contido no § 1º do art. 25 da Lei 8.666, de 1993, está relacionado com as atividades do profissional, que permitam inferir que o seu trabalho é essencial, não sendo necessário que se apresente como o único prestador do serviço pretendido.

(...)

De qualquer forma, passados dez anos daquela orientação, considerando que a inexigibilidade é exceção à regra geral do princípio licitatório, oportuno que a Advocacia-Geral da União firme seu posicionamento no sentido de que sejam licitados tais cursos padronizados/comuns ou, existindo em algum caso concreto determinado traço distintivo, seja devidamente justificado pela Administração.

7.9. Vê-se, então, que a presente contratação envolve situação semelhante a de uma contratação de conferencista e que, sobretudo, o evento em questão não é padronizado, comum ou básico. Pelo contrário, trata-se de evento bastante específico, com a presença de profissionais renomados nesta área de conhecimento (9912936). Nesse sentido, Joel de Menezes Niebuhr, na obra "Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública" (Ed. Dialética, 2003, pág.s 190/192) ressalta:

O primeiro pressuposto pode ser denominado de objetivo, residente na natureza singular do serviço a ser contratado. Não é qualquer serviço que enseja inexigibilidade, uma vez que aqueles rotineiros, prestados com o mesmo padrão por número razoável de pessoas, não requerem a contratação de especialista.

(...)

O pressuposto objetivo demanda que o serviço a ser contratado por meio da inexigibilidade requeira os préstimos de especialista, a ponto de recusar critérios objetivos de julgamento. A existência de critérios objetivos para comparar os especialistas requisitados impõe a obrigatoriedade de licitação pública. O ponto nodal encontra-se na objetividade ou subjetividade dos critérios de julgamento. A inexigibilidade ocorre somente nas hipóteses em que o serviço pretendido pela Administração Pública é apreciado por critério subjetivo, isto é, em que a comparação entre os profissionais habilitados a prestá-lo é condicionada à apreciação subjetiva.

(...)

O segundo pressuposto é de ordem subjetiva, pertinente às qualidades do profissional a ser contratado, que deve demonstrar experiência, estudos aprofundados, trabalhos científicos, publicações, cursos de pós-graduação etc. É que os critérios objetivos somente falecem diante de profissionais cuja experiência os singulariza, uma vez que já não é possível cotejá-los com a equidade que se requer em licitação pública. Portanto, o pressuposto subjetivo exige que o profissional a ser contratado apresente realmente experiência bastante para singularizá-lo.

A propósito do pressuposto subjetivo, o inciso II o artigo 25 da Lei nº 8.666/93 prescreve a inexigibilidade para contratação dos serviços técnicos, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização. O texto é claro ao exigir que o contratado seja reputado notório especialista.

7.10. Ou seja, tratando-se de um serviço técnico especializado, a escolha do fornecedor desse objeto singular envolve uma análise criteriosa que leva em consideração tanto aspectos objetivos como subjetivos, que se correlacionam, inviabilizando o cotejamento entre propostas no âmbito dos processos formais de licitação.

7.11. É valiosa a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello quando trata de objetos licitáveis:

São licitáveis unicamente objetos que possam ser fornecidos por mais de uma pessoa, uma vez que a licitação supõe disputa, concorrência, ao menos potencial, entre ofertantes (...). Só se licitam bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais. Cumpre que sejam confrontáveis as características do que se pretende e que quaisquer dos objetos em certame possam atender ao que a Administração almeja.

7.12. Em relação especificamente aos aspectos subjetivos, convém transcrever parte do voto da Decisão 439/1998 do Plenário do TCU, em que se reproduz ensinamento de Ivan Barbosa Rigolin:

A metodologia empregada, o sistema pedagógico, o material e os recursos didáticos, os diferentes instrutores, o enfoque das matérias, a preocupação ideológica, assim como todas as demais questões fundamentais, relacionadas com a prestação final do serviço e com os seus resultados que são o que afinal importa obter, nada disso pode ser predeterminado ou adrede escolhido pela Administração contratante. Aí reside a marca inconfundível do autor dos serviços de natureza singular, que não executa projeto prévio e conhecido de todos, mas desenvolve técnica apenas sua, que pode inclusive variar a cada novo trabalho, aperfeiçoando-se continuamente.

Por todas essas razões entendeu a lei de licitações de classificar na categoria de serviço técnico profissional especializado, o trabalho de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal da Administração, por particulares (pessoas físicas ou jurídicas); sendo de natureza singular o serviço, será fatalmente diferente um treinamento de outro, ainda que sobre os mesmos temas, quando ministrado por particulares diversos. E, desse modo, sendo desiguais os produtos que os variados profissionais oferecem, torna-se inexigível a licitação por imperativo lógico que consta do art. 23, inciso II, do Decreto-Lei nº 2.300/86." (Treinamento de Pessoal - Natureza da Contratação in Boletim de Direito Administrativo - Março de 1993, págs. 176/79).

7.13. Considera-se ainda o Parecer nº 699/2012/LC/CJU-SP-CGU/AGU:

A singularidade do objeto é o elemento que acarreta a inviabilidade de competição: por não haver plena padronização do serviço, não se dispõe de parâmetros objetivos para avaliar e escolher a melhor proposta, caso se realize procedimento licitatório. Cada prestador ofertará serviço peculiar, com características próprias, e compará-los objetivamente se torna inviável. Ou seja, singularidade não se confunde com exclusividade. Significa, em verdade, que "os serviços singulares não podem ser reduzidos a um padrão objetivo de julgamento; se isso fosse possível, eles deixariam de ser singulares.

7.14. E nesse caso, a singularidade não advém só da especificidade, mas também da experiência dos palestrantes. Esse aspecto é preponderantemente subjetivo, inviabilizando não só a especificação, como a própria licitação. Não basta que o licitante diga que o evento é feito desta ou daquela forma, de acordo com o que exige o edital, mas sim que ele efetivamente preste o serviço da forma pretendida, o que é praticamente impossível de se verificar no decorrer de um procedimento licitatório, a não ser pela formação de uma banca examinadora (que precisaria ser contratada por inexigibilidade), o que, evidentemente, tornaria a contratação de cursos um trabalho hercúleo, impossível de ser levado a cabo pelos órgãos públicos.

7.15. Por outro lado, a adoção de um procedimento menos rigoroso aumentaria o risco de frustração, pois, quando o objeto da contratação é um curso, torna-se difícil caracterizar a prestação insatisfatória. Já em outros casos, o bem pode ser devolvido ou o serviço rejeitado. Outro fator a ser observado é que

o gasto com a participação do servidor no curso é anterior à verificação da qualidade do serviço prestado, o que poderia resultar em desperdício de tempo, de dinheiro e da oportunidade de contratação.

7.16. Isso não significa, contudo, que a escolha possa ser arbitrária, desprovida de critérios objetivos ou aleatória. Deve-se seguir um procedimento que garanta a aplicação dos princípios da impessoalidade e da eficiência, demonstrando-se que a decisão tomada é a que melhor atende ao interesse público específico e o valor do objeto contratado é adequado.

8. DA RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR

8.1. A empresa Orzil Consultoria e Treinamentos Ltda. tem notória especialização e trabalha com conteúdo programático atualizado e de qualidade, elaborado e ministrado por gabaritada equipe de professores de competência comprovada pela formação acadêmica e experiência profissional. Em seu portfólio de clientes, que ultrapassam 2.500, (dois mil e quinhentos) destacam-se instituições públicas e privadas, federais, estaduais, municipais e internacionais (9829395).

8.2. Os instrutores que atuam no evento são especialistas na matéria, aliando a teoria à prática e apresentando aos participantes atualizações normativas, entendimentos consolidados pelos órgãos de controle e a repercussão prática no dia a dia do agente público. É essencial pontuar que o curso em tela é um treinamento avançado sobre as principais falhas e irregularidades nos convênios apontadas pelo TCU, não sendo um evento rotineiro.

8.3. No caso específico do curso "Principais falhas e irregularidades nos convênios apontadas pelo TCU", ofertado pela empresa Orzil Consultoria e Treinamentos Ltda., o conteúdo atende ao interesse da Administração, pois é um curso de nível avançado para gestores que já atuam ou tem experiência na área. Os instrutores farão exposição dos erros mais comuns na execução de políticas públicas, por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, apontados pelos próprios concedentes e pelos órgãos de controle, no intuito de que os gestores possam evitá-los. O correto entendimento dos pontos polêmicos da legislação e da prática propicia mitigar riscos, contribuindo, com isso, para assegurar boa e regular aplicação dos recursos públicos.

8.4. É importante frisar que um dos palestrantes do curso é Auditor Federal de Controle Externo do TCU, que também possui conhecimento prático sobre o assunto. O curso baseia-se em exegese de súmulas, decisões e acórdãos do TCU sobre o tema, utilizando metodologia interativa que estimula a reflexão; alterna exposição dialogada e a troca de experiências entre concedente e conveniente; discute exemplos práticos; confere ênfase à realidade das regras atuais e à busca da correta interpretação da legislação vigente (9553789).

9. DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO

9.1. O valor total da contratação referente à capacitação de 2 (dois) servidores do Ministério da Justiça e Segurança Pública é de R\$ 5.960,00 (cinco mil novecentos e sessenta reais).

9.2. Cumpre registrar que a empresa Grupo Orzil praticou os seguintes preços em contratações recentes na modalidade turma aberta e com a mesma temática:

Nota Fiscal da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), referente a 2 (duas) inscrições no curso "Principais falhas e irregularidades nos convênios apontadas pelo TCU" Carga horária: 16 horas-aula Valor individual: R\$ 2.980,00 Valor total: R\$ 5.960,00 (9913421)	Nota Fiscal da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), referente a 1 (uma) inscrição no curso "Principais falhas e irregularidades nos convênios apontadas pelo TCU" Carga horária: 16 horas-aula Valor individual: R\$ 2.980,00 Valor total: R\$ 2.980,00 (9913421)	Nota Fiscal do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, referente a 2 (duas) inscrições no curso "Principais falhas e irregularidades nos convênios apontadas pelo TCU" Carga horária: 16 horas-aula Valor individual: R\$ 2.980,00 Valor total: R\$ 5.960,00 (9913421)
---	---	---

9.3. Em análise dos valores acima, foi verificado que o preço oferecido ao Ministério da Justiça e Segurança Pública pela empresa Orzil Consultoria e Treinamentos Ltda. encontra-se no mesmo patamar das contratações elencadas (9912988).

9.4. Vê-se, portanto, que não só o preço é adequado, como esta sistemática de contratação é extremamente vantajosa para a Administração, considerando não só os valores envolvidos, mas principalmente a criação da oportunidade de capacitação, que em muito melhorará os processos de capacitação do MJSP, sendo este o principal benefício decorrente do projeto.

10. DO INSTRUMENTO CONTRATUAL

10.1. Tendo em vista que os serviços a serem contratados estão enquadrados no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993, e haja vista o disposto no art. 62 do mesmo diploma legal, o empenho de despesa terá força de contrato.

11. DAS OBRIGAÇÕES DAS PARTES

11.1. São obrigações da CONTRATADA:

- I - Ministrar as matérias constantes do programa do evento, atendendo à carga horária prevista na proposta;
- II - Fornecer, ao término do evento, certificado aos servidores participantes;
- III - Disponibilizar todo o material pedagógico necessário à participação dos servidores no curso;
- IV - Manter a qualidade pedagógica dos serviços prestados;
- V - Cumprir os prazos estabelecidos para conclusão do conteúdo programático;
- VI - Não transferir a outrem, no todo ou em parte, a execução dos serviços sem prévia anuência deste Ministério;
- VII - Manter, durante toda a execução dos serviços, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas;
- VIII - Estar sujeita às normas do Código de Defesa do Consumidor, instituído pela Lei nº 8.078, de 1990;
- IX - Emitir Nota Fiscal/Fatura para pagamento dos valores devidos.

11.2. São obrigações do MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA:

- I - Prestar informações e esclarecimentos atinentes ao objeto deste Projeto Básico quando a empresa prestadora dos serviços solicitar;
- II - Acompanhar, fiscalizar e supervisionar a prestação dos serviços;
- III - Efetuar o pagamento da Nota Fiscal/Fatura da empresa prestadora dos serviços, na forma do estipulado neste Projeto Básico;
- IV - Fornecer todas as informações necessárias à identificação dos servidores participantes.

12. DAS SANÇÕES

12.1. Comete infração administrativa nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, e da Lei nº 10.520/2002, a Contratada que:

- 12.1.1. Não executar total ou parcialmente qualquer das obrigações assumidas em decorrência da contratação;
- 12.1.2. Ensejar o retardamento da execução do objeto;
- 12.1.3. Fraudar na execução do contrato;
- 12.1.4. Comportar-se de modo inidôneo;
- 12.1.5. Cometer fraude fiscal;
- 12.1.6. Não manter a proposta.

12.2. A Contratada que cometer qualquer das infrações discriminadas no subitem acima ficará sujeita, sem prejuízo da responsabilidade civil e criminal, às seguintes sanções:

- 12.2.1. Advertência por faltas leves, assim entendidas aquelas que não acarretem prejuízos significativos para a Contratante;
- 12.2.2. Multa moratória de 0,5 % (meio por cento) por dia de atraso injustificado sobre o valor da parcela inadimplida, limitada a 2% (dois por cento) sobre o valor do Contrato;
- 12.2.3. Multa compensatória de até 10 % (dez por cento) sobre o valor total do contrato, no caso de inexecução total do objeto;
- 12.2.4. Em caso de inexecução parcial, a multa compensatória, no mesmo percentual do subitem acima, será aplicada de forma proporcional à obrigação não cumprida;
- 12.2.5. Suspensão de licitar e impedimento de contratar com o órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente, pelo prazo de até dois anos;
- 12.2.6. Impedimento de licitar e contratar com a União com o consequente descredenciamento no SICAF pelo prazo de até 5 (cinco) anos;
- 12.2.7. Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a Contratada ressarcir a Contratante pelos prejuízos causados;
- 12.3. Também ficam sujeitas às penalidades do art. 87, III e IV da Lei Nº 8.666, de 1993, as empresas e os profissionais que:
- 12.3.1. Tenham sofrido condenação definitiva por praticar, por meio dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;
- 12.3.2. Tenham praticado atos ilícitos para frustrar os objetivos da licitação;
- 12.3.3. Demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.
- 12.4. A aplicação de qualquer das penalidades previstas realizar-se-á em processo administrativo que assegurará o contraditório e a ampla defesa à Contratada, observando-se o procedimento previsto na Lei Nº 8.666, de 1993, e subsidiariamente na Lei Nº 9.784, de 1999.
- 12.5. A autoridade competente, na aplicação das sanções, levará em consideração a gravidade da conduta do infrator, o caráter educativo da pena, bem como o dano causado à Administração, observado o princípio da proporcionalidade.
- 12.6. As penalidades serão obrigatoriamente registradas no SICAF.
- 12.7. A omissão do dever, sem justificativa, por parte da contratada, poderá ensejar a aplicação de sanções, conforme previsão do Artigo 82 da Lei Nº 8.666, de 1993, bem como representação por parte do Tribunal de Contas da União, com fulcro no Artigo 71, Inciso XI, da Constituição Federal, c/c o Artigo 1º, Inciso VIII, da Lei Nº 8.443, de 1992.

13. ENCAMINHAMENTOS

- 13.1. Tendo em vista que os serviços a serem contratados estão enquadrados no inciso II do art. 25, da Lei nº 8.666, de 1993, e haja vista o disposto no art. 62 do mesmo diploma legal, o empenho de despesa terá força de contrato.

RENATA DE SÁ FRANKE
Analista Técnico-Administrativo

LUCAS CHAVES FERNANDES
Chefe da Divisão de Capacitação, Desenvolvimento e Educação

QUEILA CÂNDIDA FERREIRA MORAIS
Coordenadora de Desenvolvimento Humano Organizacional

APROVO o presente Projeto Básico, no intuito de dar prosseguimento ao procedimento de contratação de curso de capacitação para 2 (dois) servidores do Ministério da Justiça e Segurança Pública, denominado "Principais falhas e irregularidades nos convênios apontadas pelo TCU", nos termos do art. 4º, inciso I da Portaria SAA nº 23 de 26 de abril de 2019, e AUTORIZO a contratação, em conformidade com o Decreto nº 7.689, de 02 de março de 2012, e art. 4º, inciso II da Portaria SAA nº 23 de 26 de abril de 2019.

JOSÉ DE ALBUQUERQUE NOGUEIRA FILHO
Coordenador-Geral de Gestão de Pessoas



Documento assinado eletronicamente por **JOSE DE ALBUQUERQUE NOGUEIRA FILHO, Coordenador(a)-Geral de Gestão de Pessoas**, em 24/10/2019, às 16:02, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **LUCAS CHAVES FERNANDES, Chefe da Divisão de Capacitação, Desenvolvimento e Educação**, em 24/10/2019, às 16:14, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **QUEILA CÂNDIDA FERREIRA MORAIS, Coordenador(a) de Desenvolvimento Humano-Organizacional**, em 24/10/2019, às 16:23, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



Documento assinado eletronicamente por **RENATA DE SA FRANKE, Analista Técnico(a) Administrativo(a)**, em 24/10/2019, às 17:15, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **9983577** e o código CRC **28DA40DA**. O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.