



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

PROCESSO Nº 486015/23

ASSUNTO Atos de Contratação do Tribunal

ENTIDADE TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ,
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ,
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PARECER Nº 291/23

Inexigibilidade. Contratação de instituição educacional. Curso de pós-graduação. Pela inexistência de óbice jurídico à contratação. Recomendações.

1 SÍNTESE FÁTICA

Trata-se de pedido formulado pela Escola de Gestão Pública (peça 02) almejando a autorização para a contratação, por inexigibilidade de licitação, de instituição de ensino para o desenvolvimento e realização de curso de pós-graduação em Licitações e Contratos com até mil e seiscentas vagas¹, pleito amparado no artigo 74, *caput*, da Lei nº 14.133/21². A unidade

¹ Conforme DOD, peça 02: "Trata-se de solicitação da Escola de Gestão Pública, cujo objetivo é a autorização para a contratação direta, na modalidade inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, do INSTITUTO DE ENSINO POLIS CIVITAS LTDA, nome fantasia FACULDADES POLIS CIVITAS, CNPJ 05.745.509/0001-87, para desenvolvimento e realização de curso de Pós-graduação em Licitações e Contratos: governança, teoria e prática, e nas novas rotinas que impõe à administração pública, com carga horária de 420 horas, para até 1600 servidores em todo o Estado do Paraná, em turmas de tamanho máximo de 200 alunos.

A capacitação será realizada entre outubro de 2023 a setembro de 2024, com realização de um encontro presencial no final de cada módulo, para cada grupo de até 200 alunos, em locais no Estado do Paraná a serem definidos na medida em que o número de inscritos permitir fechar as turmas em cada região.

O custo estimado total da contratação é de até R\$ 5.280.000,00 (cinco milhões, duzentos e oitenta mil reais), sendo que a adesão às vagas na capacitação será realizada sob demanda. Somente serão fechadas novas turmas para cada número mínimo de novos 200 inscritos.

Será concedido ao TCE-PR um percentual de 2% do número de vagas totais adquiridas, sendo um mínimo de 20 vagas, sem custo adicional, como forma de contrapartida para os professores do Tribunal de Contas do Paraná que comporão a equipe de professores nos momentos presenciais, além do apoio da Escola de Gestão Pública.(...)"

² Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos; II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública; III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

requisitante carrou aos autos, dentre outros documentos: projeto customizado pela potencial contratada (peça 03), estudo técnico preliminar (peça 04) e termo de referência (peças 05 e 22).

A Supervisão de Licitações e Contratos, preliminarmente – amparada no artigo 11, § 4º, da Instrução de Serviço nº 125/181 e nos artigos 8º, § 3º, 53, § 4º e 169, II, da Lei nº 14.133/21 – encaminhou os autos a esta Diretoria Jurídica, assim como à Controladoria Interna, para que fosse analisada a viabilidade da contratação em apreço, *“notadamente no custeio integral para servidores efetivos de todo o Estado do Paraná”* (despacho nº 232/23 – SLC, peça 13).

O presente protocolo, ato contínuo, foi avocado pela Presidência que determinou o regular seguimento do feito com fundamento no fluxo estabelecido na IS nº 51/13, restando consignado que esta DIJUR manifestar-se-ia no momento apropriado.

Na sequência, a SLC lavrou o despacho nº 239/23 – SLC (peça 17), contendo as informações que entendeu necessárias, e anexou aos autos minuta contratual (peça 16).

Regularmente distribuído, a Diretoria de Finanças indicou o correspondente pré-empenho, bem como acostou ao feito declaração de compatibilidade das despesas decorrentes da presente contratação com as leis orçamentárias e com a LRF (peças 19 e 20).

Ato subsequente, a unidade requisitante acostou aos autos a Informação nº 92/23 – EGP (peça 21), como também o termo de referência retificado (peça 22).

Em síntese, são os fatos.

2 DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Dos requisitos para contratação por meio da inexigibilidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

A unidade requisitante funda a solicitação em apreço na exceção ao princípio da obrigatoriedade da licitação legalmente albergada no *caput* do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021³. Impende de plano consignar que, em compasso com o artigo 154 do Decreto estadual nº 10.086/2022⁴, aplicável *in casu*, as hipóteses previstas no artigo 74 da NLLC são exemplificativas, sendo inexigível a licitação em todos os casos em que for inviável a competição.

Sublinhe-se, nesta senda, que o objeto da presente trata de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, mostrando-se compatível com o dispositivo indicado.

No presente expediente a inviabilidade da competição – e, por conseguinte, a inexigibilidade do processo licitatório – decorre, segundo a unidade requisitante, da especificidade do objeto da contratação.

Consoante o item 04 do ETP (peça 04):

No presente caso, foram identificadas como condições mínimas a serem atendidas pela instituição educacional a ser contratada:

- ✓ Ser instituição de excelência na área de ensino atinente à administração pública;
- ✓ ter habilitação para certificar os alunos em nível de pós-graduação;
- ✓ dispor de professores altamente capacitados para tratar dos temas que abordem a Lei 14.133/21; mantendo o percentual de especialistas, mestres e doutores exigidos na Resolução CNE/CES Nº 1 de 06 de abril de 20183, e garantir a participação desse mesmo percentual de profissionais altamente capacitados na execução do projeto;
- ✓ dispor de condições de atender de uma até 8 turmas de alunos, inclusive de forma concomitante, caso necessário, em diferentes regiões do território paranaense;

³ Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos; II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública; III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: (...)

⁴ Art. 154. As hipóteses previstas no artigo 74 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, são exemplificativas, sendo inexigível a licitação em todos os casos em que for inviável a competição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

✓ dispor de vários canais e métodos de ensino, e dispor de equipe para esclarecimento de dúvidas durante todo o período da realização da pós-graduação;

Além dos requisitos básicos, acima descritos, a EGP busca uma entidade com condições de absorver os entendimentos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná na tocante à aplicação da Nova Lei de Licitações, inclusive com o tratamento, durante as atividades letivas, dos aspectos de governança que devem permear os processos de compra de bens e serviços.

Também é importante que a instituição tenha suficiente flexibilidade para atender as especificidades regionais que possam aparecer durante a execução do curso, especialmente no que diz respeito ao agendamento das atividades presenciais em dias e horários mais adequados aos inscritos de cada região.

Além disso, a Instituição deve atender o que segue:

✓ elaborar e analisar os questionários de retroalimentação das aulas, ao menos um por módulo, nos quais se buscará identificar as questões de maior preocupação e de maior necessidade de aprofundamento de ensino;

✓ aplicar os três níveis de avaliação no curso, reação (avaliação dos professores e do curso); avaliação de conhecimento (a critério da Instituição); avaliação de resultado (aplicada no final do curso);

✓ disponibilizar de AVA – Ambiente Virtual de Aprendizagem permanente – suporte para realização de perguntas pelos alunos – perguntas essas que deverão ser classificadas por temas para identificação das questões recorrentes;

✓ disponibilizar professores orientadores para os trabalhos que serão realizados a cada módulo;

✓ dispor de plantão de monitores permanente para dar apoio aos alunos; (...)

Ainda, segundo o estudo técnico preliminar, foi avaliada a possibilidade de contratação de entidade de ensino pública⁵ bem como foram

⁵ “Foi então avaliada a possibilidade de contratação de instituição de ensino pública, com excelência na área, para o desenvolvimento e aplicação do projeto, possibilidade esta que foi descartada, vez que na fase de levantamento os professores das universidades estaduais se encontravam em greve. Nessa deliberação, foi reconhecido ainda o fato de que a modelagem do projeto objetiva atender o máximo possível de alunos, de forma capilarizada, por todo o Estado. Assim, a depender do número de inscritos, a instituição contratada tanto poderá atender a uma única turma de 200 alunos como a 6 ou 8 delas, uma vez que nessa fase do projeto não se sabe ainda quantos inscritos o curso efetivamente terá. Essa necessidade corroborou a deliberação pela exclusão de universidades públicas como parceiras, face à conhecida dificuldade de agilidade em contratação e mobilização física pelas instituições públicas, o que poderia prejudicar o tempo e a amplitude da execução do projeto.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

contactadas “*instituições reconhecidas no mercado educacional paranaense*”⁶ (peça 04, fl. 08).

A EGP ainda justifica que (peça 04, fl. 07 e 08):

Ante tais riscos, que poderiam prejudicar o desenvolvimento das atividades propostas em tempo concomitante à implantação da nova lei, para garantir um maior impacto dos estudos no cotidiano profissional dos alunos inscritos, concluiu-se pela exclusão das instituições públicas como possíveis contratadas.

A par disso, foram consultadas outras escolas de Tribunais de Contas sobre a realização de projetos dessa natureza, sem identificação de projetos semelhantes. Dentro do Estado do Paraná também não foram identificadas contratações similares feitas por outros órgãos e entidades públicas nesse período.

De fato, a proposta formulada teve por objetivo precisamente desenvolver inovadora metodologia que permita ao TCE-PR atingir a totalidade de seus jurisdicionados em uma capacitação de médio prazo, permitindo a todos a preparação para a entrada em vigor da nova lei de licitações, a Lei 14.133/2021.

Com base nessas premissas, foram contactadas instituições reconhecidas no mercado educacional paranaense, com condições de atender em qualidade e quantidade as expectativas deste Tribunal, não apenas em relação à disseminação do conhecimento, mas também com a inserção dos entendimentos do TCE-PR, e a adequação dos conteúdos às necessidades efetivas e mais prementes dos jurisdicionados quanto à implantação da nova lei de licitações e os requisitos de governança que ela impõe.

Nessa linha, cumpre registrar as fundamentações em torno da escolha da instituição de ensino almejada, nos termos do ETP: “*a proposta da Polis Cívitas evidenciou uma maior expertise em novas metodologias que contemplem as diversas formas de aprendizados, estudadas por William Glasser, sobre os Métodos de Aprendizagem, com uma quantidade maior de atividades a serem realizadas em método passivo e método ativo, conforme descrito no Projeto do Curso*” (peça 04, fl. 12).

⁶ “As instituições contactadas pela EGP foram a INSTITUTO SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO E ECONOMIA ISAE-FGV, a PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ PUC-PR, a FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E ECONOMIA - FAE e a FACULDADE PÓLIS CIVITAS.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

Ademais, a unidade requisitante complementa que a instituição escolhida obteve a melhor nota junto ao MEC entre as Instituições avaliadas (peça 04, fl. 13):

Referente à avaliação junto MEC, vale ressaltar que a Faculdade Polis Cívitas obteve a melhor nota entre as Instituições avaliadas, conforme segue:

Instituição de Ensino pesquisada	Nota MEC
Faculdade Polis Cívitas	Nota 05
Pontifícia Universidade Católica	Nota 04
Faculdade de Administração e Economia	Nota 04
Instituto Superior de Administração e Economia do Merco Sul	Nota 03

Feita essa análise, a proposta que se apresenta mais adequada para atender a necessidade descrita no Projeto de PÓS-GRADUAÇÃO EM LICITAÇÕES E CONTRATOS: Governança, Teoria, Controle e Prática, é a apresentada pela FACULDADE PÓLIS CIVITAS, em razão tanto do custo compatível com os valores praticados em mercado e com as atividades previstas para seu desenvolvimento e execução, como também, e principalmente, em razão da metodologia apresentada, que prioriza os métodos ativos [...].

Segundo o item 4.1 do TR (peça 22):

4.1. Conforme detalhadamente reportado no Estudo Técnico Preliminar, que integra o presente procedimento, a escolha do INSTITUTO DE ENSINO POLIS CIVIS LTDA, para o desenvolvimento da solução buscada e aplicação do curso de pós-graduação para até 1600 servidores públicos no Estado do Paraná decorreu da análise de melhor adequação metodológica ao projeto elaborado pela Escola de Gestão. A instituição escolhida apresentou proposta com maior adesão às expectativas de atividades presenciais e na metodologia ativa, consideradas essenciais para o sucesso da atividade, além de dispor a fazer a customização dos conteúdos de acordo com o entendimento do TCE-PR e com as orientações da EGP; (...)

4.2. O Instituto Pólis Civitas Ltda é uma instituição de direito privado, sem fins lucrativos, em atividade há mais de 25 anos (foi fundada em 1996) e que tem por objetivo o desenvolvimento intelectual do país, sendo instituição de excelência reconhecida no meio acadêmico ANEXO IV;

4.3. Destaca-se ainda a contratação da instituição ora escolhida em evento de capacitação anterior realizado pelo TCE-PR, o que aumenta a segurança para a realização da pós-graduação proposta, que apresenta modelagem inovadora e de alcance ainda testado por esta EGP (todo o Estado do Paraná). Essa experiência anterior propicia maior garantia ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

contratante tanto no tocante à realização integral do objeto, de acordo com as expectativas do projeto, como em relação à qualidade a ser atingida, uma vez que parcela do quadro de professores da contratada já atuou em atividades de capacitação e foram bem avaliados pelos inscritos (conforme processo no 83.794-1/19); (...)

Feitas tais ponderações, descabe a esta Diretoria Jurídica efetuar juízo de valor acerca dos aspectos técnicos que norteiam a presente contratação, cumprindo-nos reconhecer, no entanto, restar formalmente justificada a possibilidade de contratação por meio de inexigibilidade de contratação com esteio no artigo 74, *caput*, da NLLC.

Registre-se, no entanto, que compete à autoridade superior o oportuno exame da conveniência e oportunidade da presente contratação, bem como em relação à escolha da instituição de ensino, à luz das justificativas acostadas aos autos.

2.2 Da instrução processual

A instrução processual dos procedimentos que envolvem a contratação direta na modalidade de inexigibilidade engloba os documentos constantes no artigo 72 da NLLC⁷, bem como aqueles enumerados no artigo 148 do Decreto estadual nº 10.086/2022⁸.

⁷ Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei; III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos; IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; VI - razão da escolha do contratado; VII - justificativa de preço; VIII - autorização da autoridade competente.

⁸ Art. 148. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, além dos documentos previstos no art. 72 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, deverá ser instruído com os seguintes elementos: I - indicação do dispositivo legal aplicável; II - autorização do ordenador de despesa; III - consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Estado do Paraná; IV - no que couber, declarações exigidas na Lei Federal nº 14.133, de 2021, neste Regulamento ou em regulamentos específicos editados pela Administração Pública do Estado do Paraná; V - lista de Verificação, quando houver sido aprovada por ato próprio do Procurador-Geral do Estado, devidamente atestada e assinada pelos responsáveis pela condução do procedimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

No caso *sub examine*, o procedimento foi instruído com: o documento de formalização da demanda, indicando o dispositivo legal aplicável (peça 02); estudo técnico preliminar (peça 04); termo de referência (peças 05 e 22) e projeto (peça 03).

No que se refere à estimativa de despesas, verifica-se que os custos estão delimitados no item 07 do ETP, realizados após o levantamento de mercado, descrito no item 05 do ETP (peça 04).

O parecer jurídico é o que ora se apresenta.

Em relação à demonstração da compatibilidade com os recursos orçamentários, a Diretoria de Finanças indicou o correspondente pré-empenho, bem como acostou ao feito declaração de compatibilidade da despesa com as leis orçamentárias e com a LRF (peças 19 e 20).

Foram juntados às peças 06 a 08 documentos com a finalidade de comprovar as condições de habilitação e qualificação da empresa a ser contratada, que serão posteriormente analisados nesta minuta.

Quanto à razão da escolha do contratado, a justificativa está apresentada no item 04 do TR, levando em consideração os requisitos delimitados no ETP.

Assim, verifica-se que o procedimento foi instruído com os documentos necessários à formalização da contratação direta.

Passa-se, portanto, a análise específica dos seus elementos.

2.2.1 Do estudo técnico preliminar

O estudo técnico preliminar compreendido como o documento constitutivo da etapa de planejamento da contratação que fundamenta os projetos e o termo de referência, levando em consideração o interesse público



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

e a melhor solução para o caso⁹, está anexado à peça 04, devendo conter os elementos estabelecidos no artigo 18, § 1º da Lei nº 14.133/2021¹⁰.

Da análise realizada, verifica-se que estão presentes os seguintes elementos: a) descrição da necessidade da contratação sob a perspectiva do interesse público (item 02); b) os requisitos da contratação (item 04); c) as estimativas das quantidades da contratação (item 06); d) o levantamento de mercado e justificativa técnica e econômica da escolha (item 05); e) a estimativa do valor da contratação (item 07); f) o demonstrativo dos resultados pretendidos, levando em consideração a economicidade, eficácia e eficiência (item 11); g) as providências a serem tomadas (item 12); h) as contratações correlatas e interdependentes (item 08); i) o posicionamento conclusivo sobre a adequação e a necessidade da contratação (item 13).

Em relação à demonstração da previsão da contratação no plano de contratação anual (requisito do inciso II), consta no item 10 do ETP que a contratação está alinhada com o plano estratégico deste Tribunal de Contas e será realizada com os recursos financeiros disponibilizados para a

⁹ Artigo 6º, XX - estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

¹⁰ Artigo 18, § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público; II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração; III - requisitos da contratação; IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala; V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso; VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação; IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis; X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual; XI - contratações correlatas e/ou interdependentes; XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável; XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

realização das atividades da EGP do TCE/PR. Além disso, consta que “a capacitação em nível de pós-graduação acerca da nova lei de licitações está prevista no Plano de Capacitação do exercício de 2023, da Escola de Gestão Pública - EGP (processo nº 44170-8/23)”.

No que diz respeito à descrição da solução como um todo (inciso VII), verifica-se a ausência do requisito no ETP, contudo, tal elemento constou no item 06 do termo de referência anexado à peça 22.

Assim, esta Diretoria Jurídica entende ser recomendável que nas futuras contratações conste expressamente no ETP a descrição da solução como um todo, a fim de que os requisitos legais sejam cumpridos integralmente.

2.2.2 Do termo de referência

Ao seu turno, o termo de referência, documento necessário para a contratação de bens e serviços, deve contemplar os requisitos do artigo 6º, XXIII da NLLC¹¹.

De tal sorte, da análise do TR retificado, anexado à peça 22, observa-se que consta: a) a definição do objeto, natureza, quantitativos e prazo do contrato (item 01); b) fundamentação da contratação e referência ao ETP (item 02); c) descrição da solução como um todo (item 06); d) requisitos da contratação (item 07); e) modelo de execução do objeto (item 06, 07 e 08); f) modelo de gestão do contrato (item 10); g) critérios de medição e de

¹¹ Art. 6º. [...] XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; j) adequação orçamentária;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

pagamento (item 11); h) formas e critérios de seleção do fornecedor (itens 04) e i) estimativas do valor da contratação (item 05).

No que tange à adequação orçamentária (alínea "j"), ainda que não tenha sido especificada no TR, o requisito foi suprido por meio da informação da DF acostada à peça 19.

2.2.3 Do preço ofertado

O artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 trata do orçamento estimado da contratação, estabelecendo que deve ser compatível com os valores de mercado, sendo que o § 1º estabelece as condições a serem respeitadas em caso de contratação de serviços em geral¹².

Conforme consta no item 07 do ETP foram realizadas consultas em outros Tribunais de Contas, também em outros órgãos públicos do Estado do Paraná, sendo que não foram encontrados projetos semelhantes *“provavelmente em decorrência da especificidade do modelo buscado”* (peça 04, fl. 16).

Consta ainda, no ETP (peça 04, fl. 17), que apesar de inexistente contratação similar, para comparação direta de valores, nos termos

¹² Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento. [...] § 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

do § 4º do art. 23 da NLLC, foram utilizados como parâmetro os valores propostos pelas instituições de ensino consultadas para apresentação de proposta técnica, além de realizada a comparação com valores cobrados pela própria proponente em outros cursos de pós-graduação por ela promovidos (peça 08), concluindo que o preço ofertado é condizente com os valores de mercado e com os meios necessários para o pleno atendimento da necessidade.

Assim, respeitada a *expertise* da unidade competente, verifica-se que formalmente restou observado o artigo 23, § 1º, IV e § 4º, da NLLC, considerando que foi realizada a pesquisa direta com quatro fornecedores, bem como apresentadas notas fiscais emitidas pela contratada na realização de serviços compatíveis para com outros contratantes da administração pública.

2.2.4 Das condições da habilitação

A respeito do processo de contratação direta, o artigo 72, V da Lei nº 14.133/2021 estabelece que deverá ser comprovado que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.

As condições da habilitação foram estabelecidas nos itens 13 e 14 do termo de referência, tendo sido incluídos aspectos referentes à habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista.

Em relação à habilitação jurídica, exigiu-se:

13.3 Sociedade empresária, sociedade limitada unipessoal - SLU ou sociedade identificada como empresa individual de responsabilidade limitada - EIRELI: inscrição do ato constitutivo, estatuto ou contrato social no Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo da Junta Comercial da respectiva sede, acompanhada de documento comprobatório de seus administradores.

Verifica-se que o ato constitutivo registrado à Junta Comercial do Paraná, bem como o documento comprobatório dos administradores constam à peça 15, fls. 02 a 12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

Quanto à habilitação fiscal, social e trabalhista, foi estabelecido que:

14.1 Prova de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

14.2 Prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, mediante apresentação de certidão expedida conjuntamente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), referente a todos os créditos tributários federais e à Dívida Ativa da União (DAU) por elas administrados, inclusive aqueles relativos à Seguridade Social, nos termos da Portaria Conjunta nº 1.751, de 02/10/2014, do Secretário da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional;

14.3 Prova de regularidade com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS);

14.4 Declaração de que não emprega menor de 18 anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e não emprega menor de 16 anos, salvo menor, a partir de 14 anos, na condição de aprendiz, nos termos do artigo 7º, XXXIII, da Constituição;

14.5 Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa ou positiva com efeito de negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;

14.6 Prova de inscrição no cadastro de contribuintes municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do fornecedor, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

14.8 Prova de regularidade com a Fazenda Municipal ou Distrital do domicílio ou sede do fornecedor, relativa à atividade em cujo exercício contrata ou concorre;

Na peça 06 observa-se que foram acostados: a) o cadastro geral de credores de fornecedores do Estado (fls. 02/04); b) cadastro do CNPJ (fl. 05); c) o contrato social (fls. 06/14).

Na peça 07 foram anexadas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista, bem como a prova de regularidade do FGTS.

Consta ainda como anexo da minuta (peça 16, fl. 12), declaração a ser assinada pela contratada, de que não emprega menores de 18 e 16 anos, nos termos do artigo 7º, XXXIII da CRFB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

Portanto, restam atendidas as exigências quanto aos documentos de habilitação, recomendando-se que seja verificada a validade das certidões no momento da assinatura do contrato.

2.3 Da minuta contratual

O art. 92 da Lei nº 14.133/21 traz o rol de cláusulas necessárias a todos os contratos administrativos, *in verbis*:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

A minuta da presente contratação está acostada à peça 16 e apresenta, de forma geral, os seguintes requisitos: (a) o objeto da contratação e a vinculação do contrato com o termo de referência, com a proposta e o projeto (cláusula 1ª); (b) a legislação aplicável (cláusula 15ª); (c) as condições de execução fazendo referência ao termo de referência, à proposta e ao projeto customizado (cláusula 2ª); (d) o preço (cláusula 6ª), as condições de pagamento (cláusula 8ª) e hipótese de reajuste (cláusula 9ª); (e) as garantias de execução contratual (cláusula 11ª); (f) as obrigações das partes (cláusula 4ª) e os direitos de propriedade intelectual e autoral – remetendo ao termo de referência e/ou proposta/projeto (cláusula 5ª); (g) a regulamentação da gestão e fiscalização do contrato (cláusula 12ª); (h) os casos de extinção contratual (cláusula 14ª).

Prevê ainda as seguintes cláusulas: dotação orçamentária (cláusula 7ª); vigência contratual (cláusula 10ª); hipóteses de sanções (cláusula 13ª); publicação no DETC e PNCP (cláusula 16ª) e a definição do foro (cláusula 17ª).

Por fim, em relação à cláusula 5ª, que trata dos direitos de propriedade intelectual e autoral, em que pese haver previsão na minuta acostada à peça 16, a unidade requisitante justifica no item 9.16 do TR (peça 22) que *“9.16 Considerando que a coordenação do curso será feita de forma compartilhada entre a Escola de Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e a instituição educacional contratada, não se aplica ao caso o inciso*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

XX, do artigo 349, do Decreto nº 10.086, de 17 de janeiro de 2022, do Estado do Paraná, por inaplicável ao caso.”

Contudo, considerando o disposto no item 4.1 do termo de referência que prevê a “*customização dos conteúdos de acordo com os entendimentos do TCE – PR e com as orientações da EGP*”, esta unidade técnica recomenda que essa questão seja objeto de deliberação expressa da autoridade competente.

2.4 Da compatibilidade com os recursos orçamentários

A existência de disponibilidade orçamentária é uma imposição legal que deve ser observada quando da contratação pela Administração Pública. Assim prevê o artigo 105 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Tem-se, ainda, que o Decreto estadual nº 10.086/2022, prevê no artigo 30, que a adequação orçamentária com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual, devem ser aferidas pela autoridade competente¹³.

Nesse sentido, verifica-se que a Diretoria de Finanças indicou o correspondente pré-empenho, bem como acostou ao feito declaração de compatibilidade da despesa com as leis orçamentárias e com a LRF (peças 19 e 20), atendendo ao requisito formal exigido.

¹³ Art. 30. A adequação orçamentária da despesa e sua compatibilidade com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual devem ser aferidas e declaradas pelo ordenador de despesa, com base em informações da unidade administrativa competente, consoante critérios e formatos indicados em regulamento específico e nos termos dos artigos 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 e do art. 12 da Lei Complementar nº 231, de 17 de dezembro de 2020, do Estado do Paraná.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

2.5 Da equipe de professores

O item 9.2 do TR¹⁴ (peça 22, fl. 11) estipula como obrigação da contratada a necessidade de disponibilizar corpo docente altamente capacitado para tratar dos temas da Lei nº 14.133/21, atendendo o percentual de especialistas, mestres e doutores exigidos na Resolução CNE/CES nº 1 de 06 de abril de 2018.

Contudo, em que pese ter sido acostado à peça 12 um documento contendo um rol de docentes, não está expresso no documento que se trata especificamente dos professores que ministrarão as aulas da pós-graduação contratada pelo TCE/PR.

Dessa forma, recomenda-se que conste expressamente na minuta contratual (ou documento anexo) os nomes dos professores que ministrarão cada uma das disciplinas, bem como a sua qualificação, e que eventual substituição no decorrer da execução contratual esteja condicionada à prévia aprovação do contratante.

2.6 Da Cooperação Técnica com o Governo do Estado do Paraná e a Associação dos Municípios do Paraná – AMP

O item 8 do ETP dispõe que a presente contratação tem como correlata e interdependente a realização de Termo de Cooperação Técnica a ser firmado com o Governo do Estado do Paraná e com a Associação dos Municípios do Paraná – AMP, definindo uma série de obrigações voltados ao cumprimento do objetivo da capacitação.

Todavia, até o presente momento não há notícias da efetiva celebração da avença, sendo recomendável, dessa forma, que sejam

¹⁴ 9.2 Dispor de professores altamente capacitados para tratar dos temas que abordem a Lei 14.133/21; mantendo o percentual de especialistas, mestres e doutores exigidos na Resolução CNE/CES Nº 1 de 06 de abril de 2018, e garantir a participação desse mesmo percentual de profissionais altamente capacitados na execução do projeto;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

envidados esforços para que a formalização da cooperação técnica seja efetivada antes do início da execução do presente contrato.

3. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, opina-se pelo regular seguimento ao presente expediente, com as seguintes recomendações:

- a) Que seja submetida à deliberação expressa da autoridade competente o item 9.16 do TR (peça 22) a respeito da previsão de cláusula contratual dispondo acerca dos direitos à propriedade intelectual e autoral, considerando que a coordenação do curso será feita de forma compartilhada entre a Escola de Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e a instituição educacional contratada;
- b) Que conste expressamente na minuta contratual (ou documento anexo) os nomes dos professores que ministrarão cada disciplina, bem como a sua qualificação, e que eventual substituição no decorrer da execução contratual esteja condicionada à prévia aprovação do contratante;
- c) que sejam envidados esforços para que a formalização da cooperação técnica com o Estado do Paraná e a Associação dos Municípios do Paraná seja efetivada antes do início da execução do objeto contratual.

É o parecer.

À Controladoria Interna nos termos da Instrução de Serviço nº 51/13.

Diretoria Jurídica, em 25 de agosto de 2023.

Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

JULIANA KELLEN BATISTA
Assessora Especial de Conselheiro

CARINE REBELO DE ALMEIDA CESAR
Diretora Jurídica