



## PARECER TÉCNICO JURÍDICO

**Realização de Curso Secretarias Municipais de Educação. Melhoria desempenho SAEB (Prova Brasil). Visão atual nível Estudantes e Área Pedagógica. Investimento até R\$ 17.000,00 (dezesete mil reais). Área da Educação. Capacitação de Professores. Vantagens ao Município, econômicas e políticas. Contratação Direta. Possibilidade. Pagamento antecipado. Possibilidade. Preço e Inexigibilidade.**

**Consulente:** EVOLUCIONAL EDITORA E SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO EM INTERNET LTDA

**Consulta:** é possível um Município participar, por interesse da área de educação, de curso orientado direcionado a resultar na melhoria de desempenho e rendimento em indicadores educacionais sendo o curso oneroso e promovido por uma entidade de direito privado, com fins lucrativos? Qual seria a fundamentação jurídica e econômica? Os resultados são razoáveis e proporcionais aos investimentos?

### I. RELATÓRIO

#### I.1. DA EMPRESA E DO OBJETO

A Consulente trata-se de pessoa jurídica de direito privado, com fins lucrativos, que atua na área de educação, com metodologia singular que denomina de TRI e de “Redação por Competências”, separando os serviços em três etapas: (i) Simulado, (ii) Diagnóstico e (iii) Ação.

Em termos básicos, não sendo este o aprofundamento necessário ao presente estudo, a empresa avalia tanto a escola e alunos quanto a própria equipe pedagógica, visando propor melhorias na sistemática atual para atuar na qualificação da escola, por meio das notas obtidas pelos alunos em provas nacionais obrigatórias como a Prova Brasil (SAEB).



Inicialmente, faz-se ideal a escola aplicar os simulados elaborados pela Consulente, o que permite determinar a situação atual, assim como planejar mudanças; os alunos se acostumam com as características das provas, passando segurança, e, a correção via método TRI, suporta maior precisão quanto à nota a ser obtida pela escola no momento em que se encontra.

Em resumo, os trabalhos possuem os seguintes resultados:

- Fornecem o diagnóstico da situação atual;
- Fazem a escola se destacar;
- O aluno aumenta a probabilidade de alcançar o objetivo;
- Permitem o planejamento estratégico da área pedagógica (matérias, professores, material didático...), impondo um ciclo de melhorias baseadas em evidências e métodos da gestão por processo;
- Unem educação e tecnologia;
- Mudam uma cultura arcaica e não focada na melhoria de resultados no IDEB.

A Consulente se destaca no cenário nacional, atuando com 1.157 (um mil cento e cinquenta e sete) escolas, distribuídas em 27 (vinte e sete) estados e em 393 (trezentas e noventa e três) municípios. Possui notório conhecimento, destacado pelos resultados obtidos nas melhores escolas em todo o território nacional, e singularidade na metodologia utilizada.

Em se tratando de Entes públicos, conforme divulgado nesta semana,<sup>1</sup> as escolas públicas obtiveram desempenho de 63% (sessenta e três por cento) inferior na prova do ENEM em matemática, matéria esta que é um dos dois pilares também da Prova Brasil. Logo, caso não haja um diagnóstico e um planejamento neste momento, é certo que esse “abismo” irá se manter, sendo essencial a reestruturação desde o início do ensino fundamental. Por essa razão, o curso pode ser considerado pela valoração dos fatos, ensejando a sua viabilidade.

Nesse sentido, a Consulente desenvolveu um curso focado nos alunos do quarto ano do ensino fundamental, que participarão, em 2019, do SAEB. O objetivo é desenvolver atividades escolares acompanhadas durante uma semana letiva, com tarefas a toda equipe pedagógica e principalmente aos alunos, incluindo a aplicação de um simulado ao término e a entrega, ao município, do diagnóstico via metodologia TRI, informando, pormenorizadamente, a situação do ensino atual.

Com o diagnóstico, o Município terá uma ideia mais aproximada da realidade a respeito da classificação no SAEB, podendo refletir positivamente no repasse do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e do Fundo de Exportação, que

---

<sup>1</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/07/matematica-agrava-abismo-entre-escolas-publicas-e-privadas-no-enem.shtml>



devem ser repassados de acordo com os Índices de Participação dos Municípios via Método dos Mínimos Quadrados Ordinários e conforme o Índice Municipal de Qualidade Educacional, assim como indiretamente no incremento municipal do Fundo de Participação do Município perante o Governo Federal.

Entretanto, o principal valor e legado do curso será a visão das deficiências e qualidades, permitindo que a equipe pedagógica atue de imediato para potencializar as qualidades e amenizar os efeitos dos pontos que merecem maiores atenções.

Como mencionado acima, o reflexo está diretamente relacionado ao Índice de Participação do Município, sendo possível prever o retorno de ao menos parte do investimento realizado com o curso.

Entretanto, não é este o foco do presente estudo, descarecendo de maiores aprofundamentos neste momento.

Retomando ao objeto de uma futura contratação por um Município, o curso possui como alvo/foco secretarias municipais de educação. Inicialmente a Consulente possui interesse em realizá-lo no estado de São Paulo, posteriormente em todo o território nacional.

Importante consignar que esta “fatia de mercado” possui insuficiência de recursos financeiros para a contratação de empresas especializadas no assunto, que faça o planejamento e acompanhe sua execução ao longo de 12 (doze) meses, porém possuindo em seu quadro de servidores pessoas qualificadas para planejar mudanças a partir dos trabalhos desenvolvidos ao longo de seis dias e com o recebimento do diagnóstico. Atualmente, muitas vezes se apoiam em materiais didáticos já ultrapassados, não possuindo planejamento para integrar tecnologia ao ensino básico com foco em aprovações no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB.

Em conclusão, a empresa pretende oferecer um curso semanal com atividades diárias, aplicação de uma prova, análise de todas as provas aplicadas e apresentação ao Município do diagnóstico, apontando a situação deste e o resultado que obteria no SAEB, caso fosse aplicada a prova neste momento. A empresa atua no âmbito nacional, possui corpo técnico e administrativo capaz de atender a demanda com facilidade, assim como estrutura logística suficiente para realizar o curso em todos os municípios do estado de São Paulo.

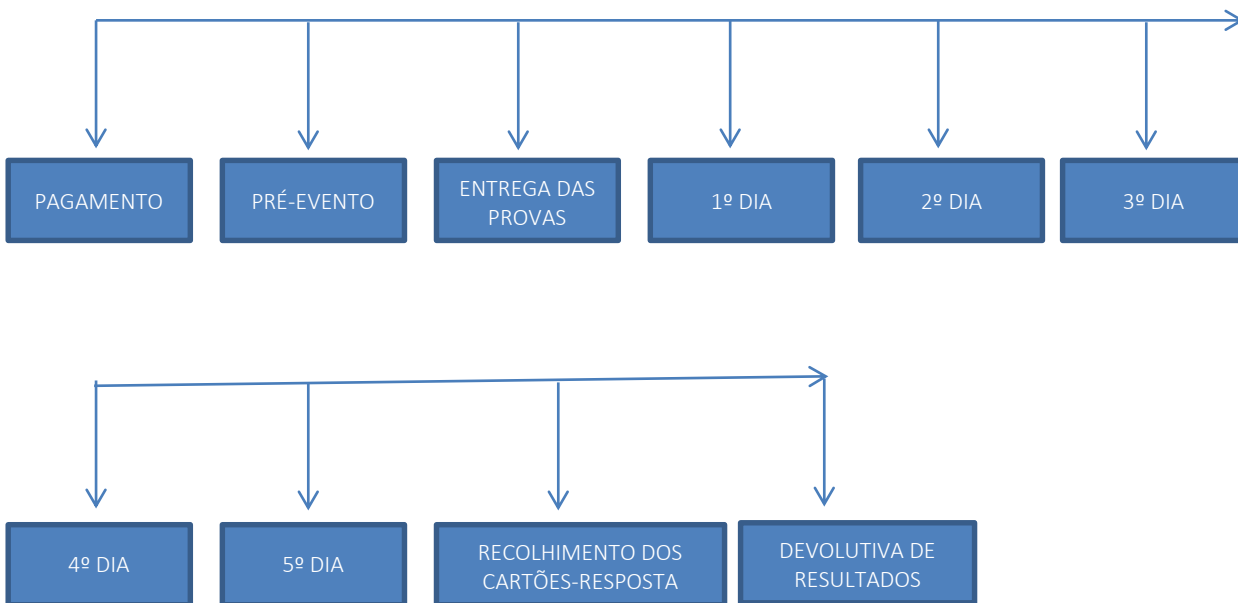
## I.2. DO CURSO

O curso possui duração de uma semana letiva, sendo realizadas atividades diárias pela própria equipe pedagógica municipal, com orientações e fornecimento de todo o material pela Consulente. Ao final, no quinto e último dia, será aplicada uma prova com a mesma carga horária, matéria e nível de perguntas do SAEB.



Todas as avaliações são encaminhadas pela Consulente ao Município, de forma física para aplicação. Os cartões-resposta posteriormente serão devolvidos pelo Município à Consulente também de forma física, que as corrigirá via metodologia TRI, retornando ao Município um diagnóstico sobre a situação atual, apontando as deficiências, em quais pontos o Município deverá atuar/planejar, e os pontos em que se destacam.

A agenda das atividades seguirá a seguinte cronologia, sendo o evento realizado na semana de 05 a 09 de novembro.



O valor do curso irá variar conforme o número de alunos, conforme a tabela a seguir:

Número de Provas	Valor
De 01 a 300 provas	R\$ 3.855,00
De 301 a 600 provas	R\$ 6.210,00
De 601 a 1.000 provas	R\$ 7.850,00

Importante registrar que o curso poderá ser repetido anualmente para os próximos quartanistas, sendo cedido pela Consulente, entretanto sem o acompanhamento dos instrutores da consulente e a análise das provas aplicadas.

Por fim, indaga a Consulente, como os municípios interessados fariam a adesão ao curso?

## II. FUNDAMENTAÇÃO



Toda e qualquer contratação, ainda mais as que envolvem o dispêndio e recursos públicos, devem ser precedidas de procedimentos internos e, sendo o caso, de procedimento externo comumente chamado de licitação pública.

O procedimento externo busca selecionar, dentre as empresas capacitadas a atender ao objeto demandado, aquela que oferecer o melhor preço, a melhor técnica ou um misto entre ambos, variando conforme discricionariedade do órgão a ser beneficiado com a entrega do objeto contratado.

Atualmente, o tema é regulamentado basicamente pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/02, Decreto nº 5.450/05 e pela Lei nº 13.303/16, sendo esse último normativo aplicado apenas às Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas. As regras gerais, inclusive aplicadas de forma subsidiária a qualquer outro normativo, estão determinadas na Lei nº 8.666/93.

As licitações variam entre as modalidades Concorrência (nacional e internacional), Tomada de Preço, Convite, Pregão (eletrônico ou presencial), Leilão ou Concurso. Os tribunais vêm orientando que todos os Entes e entidades usem prioritariamente o sistema do Pregão, e em se tratando de aquisição de produtos ou serviços rotineiros, o registro de preços.

Entretanto, a Lei 8.666/93, aplicada ao presente caso, prevê a contratação direta de produtos e serviços, devendo ser seguidos todos os critérios na fase interna para a concretização de tanto. Tais hipóteses estão previstas nos Artigos 17, 24 e 25.

Diferenciam-se entre Licitação Dispensada, cujo ato é vinculado e obrigatório (não se deve licitar) e Licitação Dispensável e Inexigível, que se trata de ato discricionário (pode ou não se dispensar o procedimento). Em apertada síntese, nenhuma hipótese de Licitação Dispensada aplica-se ao presente caso, o que não ocorre nas oportunidades de se dispensar a licitação com base nos Artigos 24 ou 25, quando existe a subsunção da contratação à determinadas hipóteses em que o procedimento se aplica.

Importante consignar, antes de tratarmos das hipóteses legais de dispensa, que o ato é discricionário, ou seja, a administração pode, ou não, deflagrar o procedimento licitatório. Por tratar-se de um ato discricionário, muitos cuidados devem ser adotados na fase interna, em especial quanto (i) a existência de orçamento; (ii) empenho do valor; (iii) motivação da contratação e da dispensa (razões de fato e de direito).

Em relação à motivação, por tratar-se de uma oportunidade inexistente no mercado, já que não existem cursos no mercado, nem mesmo similares, preparatórios para o SAEB envolvendo a equipe pedagógica, acompanhamento e orientações imediatas, metodologia indutiva, aplicação de provas e entrega de diagnóstico. No mercado, existentes simulados sem qualquer diagnóstico ou prestação de serviços de “elaboração de instrumentos de avaliação da rede de ensino, análise dos resultados, elaboração de

relatórios pedagógicos e implantação de plataforma on-line para gestão de informações”, cujos valores são impraticáveis para os Municípios de pequeno porte. Neste último caso, trata-se de prestação de serviços contínuos com duração mínima de 12(doze) meses, chegando a 60 (sessenta) meses, bem distante do que ora se pretende lançar ao mercado público.

Entretanto, existe uma preocupação por muitos municípios com a forma de alcançar, com recursos exíguos, uma melhora no rendimento escolar, não apenas por questões econômicas envolvendo o aumento no repasse de impostos estaduais e federais, ou mesmo questões políticas como o chefe do executivo promover-se diante de uma melhora, que é reflexo de um trabalho de baixo custo, mas pela necessidade de enxergar os pontos de melhorias de toda uma política escolar, refletindo na própria comunidade.

O motivo é latente, a motivação questão de aprofundamento município a município, se todas as razões ou se prepondera uma ou outra (política, econômica e/ou de desenvolvimento humano). Por isso, entendemos não restar dúvidas quanto a oportunidade e conveniência na participação do curso proposto pela Consulente a municípios com baixa arrecadação.

Ultrapassada esta questão (motivo do ato discricionário), restaria identificar se o fato subsume-se a qualquer uma das hipóteses de dispensa de licitação.

Acerca dessas, iniciemos pela mais corriqueira e prática, prevista no Artigo 24, Inciso II da Lei 8.666/93:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

(...)

E, considerando a vigência do Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, o valor do Convite passará a ser, a partir de 19 de julho de 2018, de R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais), conforme abaixo transcrito:

Art. 1º Os valores estabelecidos nos incisos I e II do caput do art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ficam atualizados nos seguintes termos:

(...)

II - para compras e serviços não incluídos no inciso I:

a) na modalidade convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);

(...)

Desta forma, conclui-se que, tratando-se de um serviço não incluído no inciso I da Lei do Artigo 23 da Lei nº 8.666/93, o valor para, havendo motivação, ser dispensável a licitação, passará a ser de R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais).

Neste sentido, não restam dúvidas que, respeitados os trâmites administrativos internos, os municípios poderão adquirir o direito a participar do curso com a contratação direta, dispensando a licitação com base no disposto no Artigo 24, Inciso II da Lei nº 8.666/93.

Entretanto, outra forma de contratação direta merece ser acurada, considerando o fato de não haver curso similar no mercado, sendo este disponibilizado, orientado e acompanhado por empresa de renome/atuação nacional e notória especialização. Vejamos o que dispõe o Artigo 25, Incisos I e II da Lei Geral das Licitações:

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;

§ 1º Considera-se 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.

Importante salientar que dentre as hipóteses do Artigo 13, identifica-se o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, no caso da equipe pedagógica, que seria aplicável ao caso, subsumindo-se, em mais uma oportunidade, o fato (hipótese de contratação direta) à norma (razão de direito):

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

(...)

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

Neste sentido, devem se fazer presentes, incluído no processo administrativo de dispensa da licitação, se por ventura embasada no aviltado Inciso II do Artigo 25 da Lei Geral das Licitações, os seguintes elementos que comprovem:

- a) O objeto se tratar de serviços técnicos de treinamento e aperfeiçoamento;
- b) que o serviço apresente determinada singularidade;
- c) que o profissional a ser contratado detenha habilidade pertinente e possua especialização notória na realização do objeto pretendido, no caso a empresa;
- d) que a notória especialização esteja intimamente relacionada com a singularidade pretendida pela Administração.

É o que estabeleceu o Superior Tribunal de Justiça:

“Contudo, a inexigibilidade da licitação, nos termos do art. 25, II, da Lei 8.666/1993, pressupõe a presença concomitante dos seguintes requisitos: a) serviço técnico listado no art.13; b) profissional (pessoa física) ou empresa de notória especialização; c) natureza singular do serviço a ser prestado.”<sup>2</sup>

A dispensa, nesse caso, também é reconhecida válida pelo Tribunal de Contas da União:

Considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação em cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13, da Lei n.º. 8.666/93;<sup>3</sup>

O mesmo ocorrendo com a doutrina, neste estudo refletido nos ensinamentos de Antônio Carlos Cintra do Amaral:

“A administração não pode realizar licitação para treinamento, porque os profissionais e empresas são incomparáveis. Não há, portanto, viabilidade de competição. A adoção do tipo de licitação de “menor preço” conduz, na maioria dos casos, à obtenção de qualidade inadequada. A de “melhor técnica” e a de “técnica e preço” são inviáveis, porque não se pode cogitar, no caso de apresentação de proposta técnica. A proposta técnica seria, a rigor, o programa e a metodologia, de pouca ou de nenhuma diferenciação. O êxito do treinamento depende, basicamente, dos

<sup>2</sup> REsp nº 942.412/SP, 2ª T., rel. Min. Herman Benjamin, j. em 28.10.2008, DJe de 9.03.2009.

<sup>3</sup> TCU. Processo n.º TC-000.83098-4. Decisão n.º 439/1998 – Plenário.



instrutores ou docentes. Que são incomparáveis, singulares, o que torna inviável a competição.”<sup>4</sup>

Neste sentido, entende este parecerista ser igualmente hipótese de contratação direta, entretanto, ao contrário da hipótese anterior, qual bastar-se-ia cotação com a empresa demonstrando o baixo valor, demonstrar, por meio documental os elementos listados nas letras “a” a “d” acima, item-a-item.

Por fim, necessário frisar que toda dispensa de licitação não dispensa o Município dos atos internos e pretéritos, resumidamente listados no Artigo 26 da Lei 8.666/93, a seguir transcrito:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço;

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

### III. DO PAGAMENTO ANTECIPADO

Um tanto quanto vago, esparso, na Lei e na Doutrina, definição quanto ao pagamento antecipado por serviços ou aquisição de bens. Em grande maioria, o pagamento deve ocorrer após a entrega dos serviços. Entretanto, as exceções existem e são reconhecidas pelos órgãos fiscalizadores, tal como pelo Tribunal de Contas da União.

O TCU, de longa data, reconhece a possibilidade de a Administração, de forma excepcionalíssima, realizar pagamentos antes da efetiva execução do objeto contratado.

Por essa razão, a jurisprudência consolidou-se no sentido de ser permitido o pagamento antecipado, quando **previsto no instrumento convocatório, no caso no ato**

---

<sup>4</sup> AMARAL, Antonio Carlos Cintra. Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos, 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1996, pág. 111.

**de dispensa da licitação, mediante a prestação de garantia e ser a única alternativa para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço desejado, ou ainda quando a antecipação propiciar sensível economia de recursos.**

O pagamento antecipado não é vedado pelo ordenamento jurídico, contudo, é admitido apenas em situações excepcionais. A possibilidade de pagamento adiantado deve ser condicionada à existência de interesse público devidamente demonstrado, previsão no edital e exigência de garantias.<sup>5</sup>

A antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais, devidamente justificadas pelo interesse público e observadas as devidas cautelas e garantias.<sup>6</sup>

Neste sentido, recomenda-se a contratação de um seguro garantindo a devolução dos recursos recebidos dos municípios (para o caso do curso não ser realizado), assim como o destaque na motivação ou mesmo no extrato da dispensa a ser publicada em imprensa oficial escrita, que se destaque a antecipação de pagamento, considerando a única forma do Município aderir à “SEMANA DOS INDICADORES EDUCACIONAIS - DOS DADOS AOS RESULTADOS”. O mesmo quando necessita adquirir bens de uso cotidiano, de pequeno valor, pago pelo famigerado “caixinha”.

Concluindo, não há óbices jurídicos quanto a adesão dos municípios o curso, com o pagamento da taxa de inscrição, única forma de realizar as atividades propostas pela Consulente.

#### IV. CONCLUSÃO

Diante de todo o acima exposto, conclui-se que o curso a ser oferecido pela Consulente, cujo valor não ultrapassa o montante de R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais), inovador no mercado público, composto por atividades orientadas durante uma semana letiva, aplicação de prova similar em conteúdo e propósito do SAEB, diagnóstico para posterior planejamento visando alteração de conteúdo pedagógico, atrelado às inovações tecnológicas, destinados a municípios com insuficiência de recursos para contratação de consultoria permanente na área; pode ser contratado diretamente, seja pela dispensa diante do pequeno (Artigo 24, Inciso II da Lei 8.666/93), seja por preencher os quesitos de inexigibilidade inseridas no Artigo 25, Inciso II da mesma Lei Geral das Licitações, não dispensados os atos anteriores como processo administrativo, justificando a adesão do Município ao curso.

<sup>5</sup> TCU. Acórdão 3614/2013 – Plenário.

<sup>6</sup> TCU. Acórdão 1565/15 – Plenário.