

PARECER JURÍDICO - Nº 0122/2025 - NSAJ/SEMEC

Processo:	00003636/2025-SEMEC
Interessado:	SECRETARIA EXECUTIVA PEDAGÓGICA - SEP
Assunto:	Análise jurídica acerca da solicitação de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de pessoa jurídica especializada para implementação de um pacote de intervenções para recomposição de aprendizagens de estudantes do 3º ao 9º ano da Rede Municipal de Educação de Belém.

PARECER OPINATIVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA EM METODOLOGIA DE RECOMPOSIÇÃO DE APRENDIZAGENS DE ESTUDANTES. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ARTIGO 74, INCISO III, ALÍNEA “F” DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021.

I – RELATÓRIO:

Este parecer jurídico alude sobre a análise dos autos do Processo nº 00003636/2025-SEMEC, o qual cuida de solicitação encaminhada pela Secretária Executiva Pedagógica por meio do Memorando nº 003/2025-SEP, pelo qual pleiteia *contratação de organização especializada para implementação de um Pacote de Intervenções pedagógicas voltado à Recomposição das Aprendizagens de Estudantes do 3º ao 9º Ano da Rede Municipal de Educação de Belém.*

Em sede de Documento de Formalização da Demanda - DFD, a Secretária Executiva Pedagógica, a servidora Beatriz Nuna Morrone Araújo Novaes, informa que há uma defasagem no aprendizado dos estudantes do 3º ao 9º ano da Rede Municipal de Educação, a qual necessita ser imediatamente corrigida. Para isso, assegura que *precisa-se encontrar estratégias e metodologias que já foram testadas e com eficácia comprovada, de modo a garantir, no menor espaço de tempo, a recomposição de aprendizagens essenciais a todos os estudantes.*

A solução encontrada, conforme o documento “razão de escolha de fornecedor”, foi a metodologia “Teaching at the Right Level (TaRL) de recomposição de aprendizagens, abordagem desenvolvida por uma organização não governamental indiana, essa metodologia é aplicada no Brasil pela organização ELOS ORIENTAÇÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº

14.562.645/0001-22, afirmando a Secretária que essa pessoa jurídica tem vasta *experiência em parcerias com redes públicas de ensino, buscando alavancar políticas públicas e a gestão para aprendizagem.*

No que é importante para este parecer opinativo, os autos foram instruídos regularmente com os seguintes documentos, acostados digitalmente:

1) Documento de Formalização da Demanda – DFD, datado de 26/02/2025, assinado pela Secretária Executiva Pedagógica, Beatriz Nuna Morrone Araújo Novaes;

2) Estudo Técnico Preliminar – ETP, assinado em 26/02/2025 pela Secretária Executiva Pedagógica, a servidora Beatriz Nuna Morrone Araújo Novaes;

3) Razão de Escolha de Fornecedor, assinado em 26/02/2025 pela Secretária Executiva Pedagógica, a servidora Beatriz Nuna Morrone Araújo Novaes;

4) Anexo I – Declaração do Presidente da Pratham, pela qual informa que a ELOS finalizou com sucesso o treinamento e as aulas práticas de Teaching at the Right Level ;

5) Anexo II, apresentação do histórico da ELOS ORIENTAÇÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL LTDA;

6) Anexo III, Apresentação dos resultados da implementação da metodologia no Brasil;

7) Anexo IV – Proposta de ELOS à SEMEC, a qual apresenta o projeto que pretensamente poderá ser implementado na Rede Municipal de Educação de Belém, perfazendo o valor de R\$ 1.417.225,31 (um milhão, quatrocentos e dezessete mil, duzentos e vinte e cinco reais e trinta e um centavos), assinado pela Diretora da Elos Educacional Cláudia Zuppini Dalcorso;

8) Certidões de Regularidade fiscal, trabalhista, tributária, Certificado de Regularidade do FGTS-CEF e Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral – CNPJ nº 14.562.645/0001-22;

9) Documento pessoal da Diretora da Elos, Claudia Zuppini Dalcorso, inscrita no CPF sob o nº 129.499.288-03;

10) Contrato Social da empresa ELOS, validado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico – JUCESP;

- 11) **Justificativa de preço**, assinada em 26/02/2024 pela Secretária Executiva Pedagógica;
- 12) **Anexo V** – quadro sintético dos preços praticados pela ELOS para outros entes federativos;
- 13) **Anexo VII** – Proposta enviada à Secretaria de Estado de Educação de Pernambuco;
- 14) **Anexo VIII** – Detalhamento das especificações dos serviços para Pernambuco;
- 15) **Anexo IX** – Detalhamento dos custos dos serviços para Pernambuco;
- 16) **Anexo X** – Resumo feito pela ELOS das notas fiscais de serviços já prestados para outros entes;
- 17) **Notas Fiscais** emitidas pela Prefeitura de Santo André em nome da ELOS ORIENTAÇÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL LTDA;
- 18) **Justificativa de Contratação**, datada de 26/02/2025 e assinada pela Secretária Executiva pedagógica;
- 19) **Termo de Referência**, datado de 26/02/2025 e assinado pela Secretária Executiva Pedagógica;
- 20) **Análise de Riscos**, datada de 26/02/2025 e assinada pela Secretária Executiva Pedagógica;
- 21) **Despacho SEP ao GABS** para conhecimento da demanda;
- 22) **Despacho do Secretário de Educação Municipal**, autorizando a contratação. Solicitando dotação orçamentária e análise jurídica;
- 23) **Funcional Programática**, emitida pelo NUSP para cobrir as despesas com a pretensa contratação;
- 24) **Detalhamento das especificações e dos custos** cobrados pela pretensa contratada;
- 25) **Relatório comparativo de preços atestado pelo setor técnico responsável da SEMEC**, assinado em 17/03/2025 pelo servidor Enio Robison do Rosário Costa, pelo qual atesta que:

Com base as informações prestadas e das propostas anexadas no processo Nº 3636/2025 GDOC, apresentadas a outros entes, atestamos que os valores cobrados a Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia – SEMEC/Belém estão proporcionais, justificando o valor cobrado.

Após trâmites internos, os autos vieram ao Núcleo Setorial de Assuntos Jurídicos para análise e consequente parecer.

É o relatório, ao que se passa a análise do que foi solicitado.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Destacamos que o parecer jurídico desta Assessoria tem por fim assistir a autoridade máxima do Órgão no controle prévio de legalidade, conforme o artigo 53, inciso I e II e § 4º e artigo 72, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021 que assim dispõem:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

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:

(...)

III - **parecer jurídico** e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

Na forma do dispositivo legal supradito, a presente análise tem por finalidade a verificação da conformidade do procedimento, com as disposições estabelecidas pela Lei de Licitações, especificamente no que tange a possibilidade da contratação direta por inexigibilidade de licitação no caso em apreço, fundamentada pelo *caput* do artigo 74, da Lei nº 14.133/2021.

Cumprido elucidar que o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise estritamente jurídica da futura contratação, não

lhe cabendo imiscuir-se nos demais aspectos referentes à natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade da prática dos atos da Administração, os quais são reservados a alçada discricionária do gestor público, tampouco faz exame das questões financeira ou orçamentária.

Anota-se que o *parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa*, conforme nos ensina Celso Antônio Bandeira de Mello¹.

Ademais, compete observar que não é atribuição da assessoria jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público à prática de atos administrativos. Destaca-se que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em favor da segurança jurídica, sendo que à autoridade assessorada incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, as ponderações aqui feitas.

Assim, a presente análise alcança somente os elementos anexados aos autos até o momento deste parecer. Abstraindo-se o mérito administrativo, a presente análise cinge-se, unicamente, ao âmbito dos preceitos normativos em vigor e outras abordagens fático-jurídicas relativas ao pleito em questão.

Ao que se passa *a priori* fundamentar e *a posteriori* a opinar.

III – ANÁLISE JURÍDICA

III.1. Da exceção ao dever de licitar

Prefacialmente, vale registrar que a licitação é o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública faça a escolha de propostas mais vantajosas na aquisição de certos produtos ou na contratação da prestação de serviços para a consecução do interesse público. De modo que visa garantir que todos os interessados sejam tratados de forma igualitária, sem qualquer tipo de favorecimento ou privilégio

¹ Celso Antônio Bandeira de Mello. Curso de Direito Administrativo. Editora Malheiros, 13ª ed.

inadequado, sustentando assim o princípio da isonomia que rege o ordenamento jurídico pátrio.

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, traz em seu bojo as modalidades possíveis de aquisição de bens e serviços, de maneira que a Administração Pública possa realizar por meio de um instrumento contratual, a celebração de acordos que se destinam ao cumprimento das finalidades da administração, respaldada na conveniência e oportunidade.

Dessa forma, sempre que um órgão público necessitar adquirir bens ou serviços, não importando quais sejam, a regra será a licitação. Sobre a obrigatoriedade de licitação, o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal estabelece:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, **as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo meu)

Constata-se, a exigência de prévia licitação é requisito essencial, de índole constitucional, para que sejam realizados contratos com a Administração, tal exigência se faz necessária para a efetiva concretização dos princípios basilares que regem a Administração Pública, enunciados pelo artigo 37, *caput*, da Constituição.

Contudo, o dispositivo constitucional supradito admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação vigente, em que se permitem exceções à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração. Essas exceções encontram-se previstas nos artigos 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021, os quais tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

Tais institutos se diferem na medida em que, nos casos de inexigibilidade, a competição é substancialmente inviável, indicando que exista somente um objeto ou

profissional que atenda às necessidades da Administração Pública. No caso de Dispensa de Licitação a legislação autoriza sua não realização, de maneira excepcional e justificada, com certa margem de discricionariedade, observando-se as estritas diretrizes previstas na lei.

As referidas modalidades demonstram hipóteses legais cuja realização de um processo licitatório não seria conveniente à Administração Pública ou aos seus interesses, a fim de que se privilegie a economicidade e a eficiência da prestação do serviço público. Por óbvio que as etapas dos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação não exigem cumprimentos formais indispensáveis de um processo de licitação, não obstante devem observar aos princípios norteadores da licitação, quais seja: da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e julgamento objetivo.

Em que pese à norma permitir algumas contratações diretas sem a necessidade do processo de licitação, isso não significa que a Administração pode atuar de modo arbitrário. Pelo contrário, deve adotar o procedimento administrativo mais adequado, destinado à realização da melhor contratação possível, devendo sempre justificar a escolha do contratado, com vistas à satisfação do interesse público.

III.2. hipótese de contratação direta por Inexigibilidade de Licitação prevista no artigo 74, inciso III, alínea “f” da Lei Federal nº 14.133/2021

Acerca das hipóteses de inexigibilidade, a contratação direta se torna possível diante da inviabilidade de competição, a qual decorre da falta de um pressuposto lógico da licitação, isto é, a concorrência. Desse modo, não é razoável exigir da Administração Pública que realize um procedimento licitatório uma vez que já é sabido a quem será direcionada a contratação.

A inviabilidade de competição, fundamento para a contratação por inexigibilidade do processo licitatório, pode decorrer de três situações específicas: i) por questão de ordem fática, nos casos de fornecedores ou prestadores de serviço exclusivos; ii) quando impossível a comparação objetiva entre as propostas, como ocorre em alguns casos de serviços intelectuais e da contratação de profissionais do setor artístico e iii) quando a Administração Pública necessita selecionar não apenas

uma única proposta, mas o máximo delas que for possível para atender a sua necessidade, como ocorre nos casos de credenciamento.

O jurista Lucas Rocha Furtado² ao lecionar a respeito da licitação afirma o que seguinte:

Sabe-se que a competição é um dos fundamentos básicos da licitação. Realiza-se esta afim de que se possa obter a proposta que, nos termos da lei, seja considerada mais vantajosa para a Administração. A licitação não pode ser realizada que não houver competitividade em relação ao objeto licitado. (grifo meu)

Nesse sentido, diante da análise dos documentos presentes nos autos, busca-se examinar a contratação direta de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal com fundamento nos termos do artigo 74, inciso III, alínea “f” da Lei Federal nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 74. É **inexigível a licitação quando inviável a competição**, em especial nos casos de:

(...)

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:

(...)

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

(...)

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do **caput** deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

(grifo meu)

Na forma do artigo predito, é inexigível a licitação quando inviável a competição e, nesta hipótese em específico, para as contratações de serviços técnicos especializados, de natureza predominantemente intelectual, com profissionais ou empresas de notória especialização, que tem por finalidade o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Assim, verifica-se que para o enquadramento da contratação no artigo supra deve-se observar o cumprimento dos seguintes requisitos: i) inviabilidade

² Curso de licitações e contratos administrativos. 6. ed. Belo Horizonte, 2015.

de competição; ii) caracterização de que o serviço a ser contratado pertence ao gênero de serviços técnicos profissionais especializados; iii) caracterização da notória especialização dos profissionais ou da empresa a ser contratada; iv) o serviço não pode ser de publicidade ou de divulgação; v) o serviço deve ser voltado ao treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal.

No tocante a inviabilidade de competição, cumpre trazermos à baila as lições de Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio³, os quais lecionam que existe a inviabilidade de competição relativa e absoluta, distinguindo-as nos seguintes termos:

A inviabilidade de competição pode ser absoluta (art. 74, inciso I e IV) ou relativa (art. 74, incisos II, III e V). **Configura a inviabilidade absoluta a inexistência de competidores, ou seja, quando apenas uma pessoa pode executar o objeto pretendido pela Administração** (art. 74, inciso I) ou quando a Administração precisa contratar todos os interessados que preencham as condições definidas para a contratação (art. 74, inciso IV). **Será relativa quando, apesar de existir mais de uma pessoa capaz de executar o objeto pretendido, a Administração não dispuser de meios e critérios objetivos para selecionar a proposta mais vantajosa.** (grifo meu)

A inviabilidade da competição se fundamenta na essencialidade das características do pretenso contratado para fins de atendimento do interesse público em uma dada situação. Embora possa haver diferentes alternativas para atender o interesse público, a natureza personalíssima da atuação do particular intentada impede que se realize um julgamento objetivo.

Para Ronny Charles Torres de Lopes⁴ a inviabilidade de competição não deve ser reflexo da espécie do contratado, mas da impossibilidade de realizar um julgamento objetivo para essa espécie de contratação:

A inexigibilidade deve ser concebida através de um sentido, o da inviabilidade do procedimento de competição, sob pena de se quebrar o parâmetro interpretativo capaz de permitir, ao aplicador do direito, a correta compreensão do que intentou o legislador. Essa conclusão o levará a constatar, diante do caso concreto, a viabilidade de caracterizar, como inexigível ou não, situações não previstas no elenco do artigo 74, que sabemos não é exaustivo. (grifo meu)

³ Dispensa e inexigibilidade de licitação: Aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

⁴ Leis de licitações públicas comentadas. 12ª ed. Revisada, ampliada e atualizada. São Paulo: Juspodivm, 2021.

Marçal Justen Filho⁵ alude que a inviabilidade de competição é um conceito complexo que pode decorrer de diferentes fatores, até mesmo a ausência de critérios objetivos para selecionar o objeto a ser contratado.

É imperioso destacar que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única. Trata-se de um gênero, comportando diferentes modalidades. **Mais precisamente, a inviabilidade de competição é uma consequência, que pode ser produzida por diferentes causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.**

A hipótese imediatamente considerada acima também se caracteriza, como regra, pela impossibilidade de seleção segundo critérios objetivos. **Existem diferentes alternativas, mas a natureza personalíssima da atuação do particular impede o julgamento objetivo.** É impossível definir com precisão uma relação custo-benefício. Ainda que seja possível determinar custo, os benefícios que serão usufruídos pela Administração são relativamente imponderáveis.

Essa natureza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve fatores intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante. **Não há critérios objetivos de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério objetivo de julgamento, a competição perde o sentido.** (grifo meu)

Nessa trilha, tem-se que a impossibilidade de se estabelecer critérios objetivos para seleção da melhor proposta inviabiliza a competição, isto é, torna inexigível a licitação. Para tanto, no mesmo sentido é válido citar o argumento de Renato Geraldo Mendes⁶:

Não se pode exigir a realização de licitação sob o argumento de que é necessário assegurar tratamento isonômico se não há como definir um critério objetivo para a escolha do terceiro. Dessa forma, sempre que houver possibilidade real de disputa e não for possível definir um critério objetivo de julgamento para selecionar a melhor relação benefício-custo em razão das peculiaridades especiais que caracterizam o objeto e tornam inviável a competição, a licitação não será exigível, ou seja, ela não deve ser realizada. O que justifica e impõe a licitação não é apenas a ideia de igualdade, mas também a obrigatoriedade de seleção objetiva dos competidores. (grifo meu)

O evento que se pretende contratar, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal por meio de metodologia internacional com equipe técnico-pedagógica qualificada e com vasta experiência conforme assegura a Secretária Executiva Pedagógica, de maneira que é a empresa que determina os temas, datas, locais e

⁵ Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

⁶ Renato Geraldo Mendes. O processo de contratação pública: fases, etapas e atos. 1.ed. Curitiba: Zênite, 2012.

horários de acordo com a conveniência e oportunidade, não cabendo ingerência da Administração nessa atuação.

Desse modo, partindo do pressuposto de que todo treinamento/aperfeiçoamento de pessoal, que se configura como contrato de adesão, há inviabilidade de competição por impossibilidade de critérios objetivos para julgamento da proposta, afastando o dever de licitar da Administração Pública nessas hipóteses. Assim, uma vez que estejam eliminados os critérios de realização do certame licitatório, entende-se que a contratação deve se fundamentar na inexigibilidade de licitação, conforme permite a Lei Federal nº 14.133/2021.

Porém, importante asseverar que não é o bastante que simplesmente se descreva no processo o objeto como capacitação e treinamento, é necessário que reste demonstrado se tratar de serviço técnico especializado listado no artigo 6º da Lei 14.133/2021, voltado ao treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal e executado por profissional ou empresa de notória especialização.

Concernente a caracterização de serviço a ser contratado pertencer ao gênero de serviços técnicos especializados, o artigo 6º, inciso XVIII, da Lei de Licitações e Contratos enumera as atividades que caracterizam esse tipo de serviço, encontram-se nesse rol os trabalhos referentes a treinamento e aperfeiçoamento de pessoal:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;
- d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;
- f) **treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;**
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na definição deste inciso; (grifo meu)

Nesse sentido, quando a Administração Pública tem a necessidade de promover por meio de entidades privadas o treinamento e aperfeiçoamento de seu

pessoal, no caso em comento o treinamento de professores como parte de formação continuada para reflexo no alunato do Município de Belém, poderá contratar diretamente por inexigibilidade.

O objeto dos autos em análise é a contratação de pessoa jurídica para treinar professores da Rede Municipal de Educação na metodologia Teaching at the Right Level (TaRL), a qual *envolve a avaliação simples das habilidades dos estudantes e a organização de grupos de ensino com base no nível de aprendizado*, de maneira que os professores irão adaptar o ensino para atender às necessidades específicas de cada grupo, garantindo que todos os estudantes desenvolvam competências fundamentais. (Razão de escolha de fornecedor).

Essas intervenções precisam ter seus resultados monitorados de forma contínua, para permitir eventuais correções de rota que se mostrem necessárias. Para implementar tal política, a formação continuada de educadores será fundamental. (Justificativa de Contratação)

Quanto à notória especialização, esta concerne às qualidades do profissional ou da empresa a ser contratada, a qual deve demonstrar experiência, estudos aprofundados, trabalhos científicos, publicações, custos com cursos entre outros similares, como pós-graduações e etc.

A Lei de Licitações e Contratos, em seu artigo 6º inciso XVIII, alínea “f”, estabelece que os serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal são considerados serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

Para Marçal Justen Filho⁷ o serviço técnico predominantemente intelectual é aquele que envolve uma habilidade individual, uma capacitação peculiar, relacionada com potenciais intelectuais personalíssimos. Para o jurista, promove-se uma espécie de transformação de conhecimento teórico em prático, o que envolve um processo intermediado pela capacidade humana.

⁷ Marçal Justen Filho. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2ª ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

A notória especialização está lecionada no inciso XIX do artigo 6º e no § 3º do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XIX - notória especialização: qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato;

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do **caput** deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Ainda, conforme as lições de Marçal Justen Filho, a notória especialização diz respeito à comprovação de que o serviço a ser prestado pelo particular é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do interesse público.

No caso em apreço, tem-se que a Secretaria Executiva Pedagógica – SEP afirma, pelos documentos técnicos acostados aos autos, declara que os serviços pretendidos ao atendimento da demanda deste órgão são ofertados, no Brasil, pela organização ELOS ORIENTAÇÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL LTDA, a qual é credenciada pela Pratham, para aplicar a metodologia Teaching at the Right Level – TaRL, que se traduz livremente por Ensinando no Nível Certo, a Secretária Executiva aduz que a Pratham, tal como a sua metodologia, tem o objetivo de melhorar a qualidade da educação, tendo como principal contribuição o desenvolvimento da metodologia TaRL, assim vejamos:

Uma das principais contribuições da Pratham para a educação é o desenvolvimento da metodologia Teaching at the Right Level (TaRL), ou, em tradução livre, Ensinando no Nível Certo. Essa abordagem foi criada no início dos anos 2000 para enfrentar o desafio de estudantes que, apesar de estarem matriculados em séries avançadas, não possuíam habilidades básicas de leitura e matemática. A metodologia TaRL envolve a avaliação simples das habilidades dos estudantes e a organização de grupos de ensino com base no nível de aprendizado, em vez da idade ou série escolar. Os professores, então, adaptam o ensino para atender às necessidades

específicas de cada grupo, garantindo que todos os estudantes desenvolvam competências fundamentais. (grifo meu)

Asseverou que a empresa ELOS EDUCACIONAL é composta por equipe técnico-pedagógica qualificada e que tem vasta experiência com redes públicas de ensino, assim vejamos:

Composta por equipe técnico-pedagógica qualificada, a Elos Educacional tem vasta experiência em parcerias com redes públicas de ensino, buscando alavancar políticas públicas e a gestão para a aprendizagem. Desde sua fundação, em 2011, já firmou parceria com estados e municípios em 25 Unidades Federativas e no Distrito Federal. Atua principalmente na área de formação de equipes técnicas de secretarias de educação, gestores escolares e professores, destacando-se também na adaptação de políticas, práticas e metodologias internacionalmente reconhecidas por seu êxito para o contexto brasileiro. O ANEXO II detalha a experiência da organização.

Em parceria com a Elos Educacional, 13 redes de ensino brasileiras – 2 estaduais e 11 municipais – já implementaram a metodologia, beneficiando mais de 9 mil estudantes desde o ano de 2022. Os resultados das experiências estão apresentados no ANEXO III, onde se compara inclusive os resultados brasileiros com números das experiências de outros países, como Zâmbia e Colômbia.

A empresa ELOS ORIENTAÇÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL LTDA apresentou documento com seu histórico de experiências com Secretarias de Educação, seu corpo técnico de formadores com conhecimento na área de educação pública e seus resultados comparativos da implementação da metodologia no Brasil.

A incorporação da experiência prática das fundadoras nos cursos oferecidos pela Elos Educacional estabelece uma conexão direta e eficaz com a realidade escolar e com as demandas formativas específicas dos/as gestores/as das redes públicas. Esses profissionais, que enfrentam desafios semelhantes em seus contextos de atuação, encontram nos cursos propostas que dialogam profundamente com suas necessidades práticas diárias.

Essa abordagem tem refletido positivamente nas avaliações dos cursos por parte das redes que os adotam, destacando-se o valor atribuído à aplicabilidade das estratégias e soluções apresentadas. Os/as gestores/as ressaltam a relevância da praticidade oferecida pelos cursos, que os capacita a enfrentar as diversas demandas cotidianas nas escolas com maior eficácia e segurança.

(...)

A Elos já formou escolas em 25 estados do Brasil e no Distrito Federal. Fez parceria com diversas redes municipais e estaduais, nas 5 regiões do Brasil, formando docentes, gestores/as (diretores/as e coordenadores/as pedagógicos/as) e equipes de secretarias de educação, tendo grande experiência em diferentes contextos, incluindo escolas ribeirinhas, urbanas, rurais, quilombolas, indígenas etc.

(fonte: Anexo I)

O programa conta com formação para professores/as, coordenadores/as pedagógicos/as e equipes de acompanhamento pedagógico da secretaria de educação, além de acompanhamento in loco da metodologia em sala de aula,

oferecendo feedbacks constantes para professores/as e equipes de acompanhamento, a fim de qualificar o trabalho desenvolvido.

(...)

Comparando com outros países, conseguimos ter resultados bastante similares ou até melhores em alguns locais. (a empresa comparou o Brasil com países como Colômbia e Zâmbia)

(...)

Em 2024, implementamos nas redes de Itacoatiara/AM, Crato/CE e Ararendá/CE, além de ampliar a implementação nas redes Cariacica/ES, Presidente Figueiredo/AM, Porto Velho/RO e São Vicente/SP, Rio de Janeiro/RJ e Sergipe.

(Fonte: Anexo II)

As experiências anteriores da pretensa contratada demonstram a sua capacidade de transformar o conhecimento teórico-normativo, absorvido no curso prático e teórico que fez junto a Pratham, em aplicação prática, inclusive pelos resultados que apresentou ao implementar a metodologia em outros entes federativos, os quais foram atendidos com treinamentos de professores nas suas respectivas Secretarias de Educação, sejam municipais ou estaduais.

Percebe-se pelos documentos acima referenciados que a escolha do objeto a ser contratado, pessoa jurídica para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, no caso em comento formação continuada de professores, perpassa por critérios subjetivos, que não são passíveis de mensuração em um eventual processo de licitação.

Logo, consoante as documentações juntadas aos autos, justifica-se tecnicamente que os serviços a serem contratados são aptos a atender à necessidade da Administração, uma vez que os documentos produzidos pelo setor técnico responsável comprovam a inviabilidade de licitação conforme estabelecido no dispositivo legal, insta registrar que cabe ao gestor público seguir um procedimento administrativo determinado, garantidor da satisfação do interesse público, conforme requisitos determinados pela Legislação vigente.

III.3. Requisitos legais da Inexigibilidade de Licitação fundamentado no artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021

A realização do processo de contratação direta deve observar a necessária formalização de um procedimento formal para que se chegue à seleção da proposta mais vantajosa para a celebração do instrumento contratual. A Lei de Licitações traz

um procedimento específico e simples à seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública.

Nesse sentido, o processo licitatório seria muito oneroso para a Administração Pública, uma vez que demandaria a utilização de recursos pessoais, tempo e material para a conclusão do procedimento licitatório, pois no caso em comento não há tempo hábil, haja vista a necessidade de ação rápida e imediata como assegurou a Secretária Executiva, por meio do Documento de Formalização da Demanda, que **se as defasagens acumuladas não forem imediatamente corrigidas de forma intencional**, se perpetuarão e se agravarão ainda mais durante toda a vida acadêmica dos estudantes.

Sobre a contratação direta e seu procedimento, o jurista Marçal Justen Filho, adverte que:

Tal como afirmado inúmeras vezes, é incorreto afirmar que a contratação direta exclui um “procedimento licitatório”. **Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para a seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado.** “Ausência de licitação” não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos etc). **Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.** (grifo meu)

Para isso, deverão constar nos autos todos os elementos que a Lei Federal nº 14.133/2021 exige para os casos de inexigibilidade de licitação, respeitando assim os requisitos básicos visando cumprir com os critérios da inexigibilidade.

Os documentos necessários para contratação com o poder público, via de regra, são os mesmos, sendo que no presente caso são necessários outros mais com a finalidade de justificar a necessidade e comprovar o interesse público da inexigibilidade da licitação.

Assim, é relevante que se observe os requisitos formais de regularidade nos casos de contratação direta por inexigibilidade de licitação. Para esses casos, é

necessário que o processo seja instruído com os documentos necessários e os elementos instituídos no artigo 72, da Lei Federal nº 14.133/2021, vejamos:

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.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. (grifo meu)

Nos autos em tela, a demanda solicitada pela Secretaria Executiva Pedagógica está fundamentada no Termo de Referência, Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Análise de risco, Funcional programática, Justificativa do preço, Razão da escolha da pretensa contratada, Justificativa da contratação e demais documentos complementares.

Assim, passamos a verificar se o procedimento em análise obedece aos comandos legais supraditos.

III.4. Das etapas de planejamento da contratação e exame jurídico dos respectivos documentos

Conforme os documentos acostados aos autos tem-se que o procedimento encontra-se instruído com os documentos exigidos pela Lei Federal nº 14.133/2021. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, analisado o Documento de Formalização da Demanda, observa-se que contemplou as exigências contidas nos normativos supracitados.

Considerando que se trata de matéria estritamente técnica, inerente à competência da Administração Pública, cabe a este Núcleo Setorial para Assuntos

Jurídicos orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

Assim, os documentos exigidos pelo artigo 72 da Lei nº 14.133/2021 e que estão presentes nos autos do processo administrativos são:

a) Documento de formalização da demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo – foram juntados aos autos os seguintes documentos:

a.i) Documento de Formalização da Demanda – DFD, datado de 26/02/2025, assinado pela Secretária Executiva Pedagógica, Beatriz Nuna Morrone Araújo Novaes;

Por este documento, estabelecido no artigo 72, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, a contratação é de alta prioridade e enuncia que:

Dada a urgência e a complexidade do desafio a ser superado por meio da implementação da solução, **precisa-se encontrar estratégias e metodologias já testadas e com eficácia comprovada**, de modo a garantir, no menor espaço de tempo, a recomposição de aprendizagens essenciais a todos os estudantes.

a.ii) Estudo Técnico Preliminar – ETP, sem data, subscrito pela Secretária Executiva Pedagógica, Beatriz Nuna Morrone Araújo Novaes;

O Estudo Técnico Preliminar é documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e sua melhor solução, e da embasamento para o Termo de Referência, tem por finalidade demonstrar a necessidade da contratação, possibilitando a indicação da solução mais adequada, dentre as possíveis, assegurando a viabilidade técnica, além da melhor condição econômica que atenda às finalidades de interesse público.

É importante que esteja contextualizado a situação atual do órgão ou entidade, com a descrição da necessidade (relacionando os fatos com os dados concretos e as evidências apuradas), os motivos que ensejam a pretensa contratação e o nível de complexidade do problema.

Apresentado o ETP nos termos do artigo 18, § 1º da Lei nº 14.133/2021, a Secretária Pedagógica justifica que:

Na Rede Municipal de Educação de Belém, pretende-se realizar intervenção para a recomposição das aprendizagens de todos os estudantes de 3º a 9º ano do Ensino Fundamental, que estudam nas 100 escolas que ofertam Ensino Fundamental na Rede. Para viabilizar tal intervenção, faz-se necessário Plano de Ação envolvendo: (i) formação de técnicos da Secretaria Municipal da Educação; (ii) formação de coordenadores pedagógicos das 100 escolas envolvidas; (iii) formação de professores Pedagogos (3º a 5º ano) e professores especialistas de Língua Portuguesa e Matemática (6º ao 9º ano); (iv) oferta de recursos pedagógicos para a realização das atividades em sala de aula; (v) aplicação de avaliações da aprendizagem periódicas para o constante acompanhamento da evolução de cada estudante; (vi) acompanhamento periódico às escolas realizado pela equipe de técnicos da Secretaria Municipal de Educação.

a.iii) Termo de Referência – TR, datado de 26/02/2025, assinado pela Secretária Executiva Pedagógica, Beatriz Nuna Morrone Araújo Novaes;

O Termo de Referência é o documento que deve ser elaborado na fase de planejamento das compras e contratações de qualquer órgão ou entidade pública, quando esta desejar adquirir bens e serviços comuns, e tem previsão legal no § 1º do artigo 40 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

§ 1º O **termo de referência** deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Quanto a isso, o Termo de Referência se constitui em instrumento obrigatório para toda contratação, seja por meio de licitação, dispensa, inexigibilidade e adesão à ata de registro de preços, cuja elaboração deve se evidenciar a partir de estudos técnicos preliminares e da reunião de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto, bem como as condições da licitação e da contratação. Logo, esse documento deve conter informações decorrentes de levantamentos feitos em relação ao objeto a ser contratado, orientando o fornecedor na elaboração da proposta, bem como no julgamento desta.

É necessário pontuar que, em que pese os documentos elaborados preencherem os requisitos formais da legislação correlata, o setor demandante indica o artigo 74, inciso I da lei Federal nº 14.133/2021 como fundamento para contratação. Entretanto, no caso em apreço, verifica-se que o objeto da pretensa contratação requerida pela Secretaria Executiva Pedagógica não se adequa precisamente à hipótese do inciso I, visto que a exclusividade prevista em lei exige a comprovação da exclusividade de todos os itens do objeto.

Dentre as hipóteses de inexigibilidade previstas no artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, há a contratação envolvendo aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo. Tal hipótese se refere às situações em que *a Administração almeja contratar a prestação de determinado serviço ou promover a aquisição de determinado bem ou produto fornecido por apenas um produtor ou empresa, ou quando a sua comercialização é feita por representante comercial exclusivo. Como é impossível obter mais de uma proposta, é patente a inviabilidade de competição*⁸.

Esse dispositivo legal abarca situações envolvendo inviabilidade absoluta de competição, na medida em que a demanda da Administração por materiais, equipamentos, gêneros ou serviços é atendida por solução comercializada por apenas um agente econômico, isto é, um agente que detenha a característica da exclusividade.

Nesse sentido, uma vez que se almeje a possibilidade de uma contratação direta, deve ser transparente o processo de comprovação da condição de exclusividade do fornecedor do objeto contratado. Por outro giro, entende-se que a exclusividade abrange as formas absoluta e relativa. Aquela ocorre quando só há um fornecedor/produtor exclusivo no país; a relativa, quando a exclusividade se dá apenas na praça em relação à qual vai haver a aquisição do bem, pois é provável que exista vários representantes comerciais do objeto no país.

No tocante a comprovação da condição de exclusividade, o artigo 74, em

⁸ Victor Aguiar Jardim de Amorim. Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência – 4. ed. – Brasília, DF : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021.

seu § 1º, da Lei 14.133/2021 prevê:

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do **caput** deste artigo, **a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição** mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, **vedada a preferência por marca específica**; (grifo meu)

Dessa forma, considerando a instrução dos autos e a natureza do objeto, a contratação poderá ocorrer com embasamento no artigo 74, inciso III, alínea “f”, na hipótese de está caracterizada a inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, uma vez que se trata de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

a.iv) Análise de Riscos, datada de 26/02/2025, assinada pela Secretária Executiva Pedagógica, Beatriz Nuna Morrone Araújo Novaes.

b) Estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma do artigo 23 da Lei 14.1333/2021 – a estimativa fora feita a partir da análise de documentos fornecidos pela pretensa contratada a outros entes federativos, uma vez que anexou as notas fiscais disponibilizadas, tanto do ano de 2024 como de 2023 com contratação já encerradas, as quais foram analisadas pelo setor técnico responsável, estimando o valor da contratação em R\$ 1.417.225,31 (um milhão, quatrocentos e dezessete mil, duzentos e vinte e cinco reais e trinta e um centavos).

c) Parecer jurídico e pareceres técnicos – o inciso III, do artigo 72 da Lei 14.133/2021 faz alusão á instrução do processo de contratação direta, por inexigibilidade, também a parecer jurídico e pareceres técnicos. Nesse sentido, nos apropriamos do seguinte entendimento do jurista Leandro Sarai⁹:

Quanto à necessidade de pareceres técnicos, colho o ensejo para aludir ao seguinte excerto da obra Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei n.º 14.133/2022. O segundo ponto diz **respeito à ausência de 'discricionariedade pura' quanto à elaboração de pareceres técnicos para instrução da contratação direta**. Assim como ocorre no inciso I, a cujos comentários direcionamos o leitor, **deverá ser juntado o parecer técnico salvo quando incompatível ou desnecessário com a hipótese de contratação direta a que se trata, não sendo um ato de vontade, uma 'facultatividade', a 'opção' por exigir ou não tal parecer. Por exemplo, uma**

⁹ Leandro Sarai. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2021, comentada por Advogados Públicos, São Paulo, 2021, Editora Jus Podium.

contratação direta por dispensa de bens de valor inferior a R\$50.000,00 não necessita de parecer técnico para configuração dos requisitos, desde que a pesquisa de preços siga os ditames legais - nessa situação não será 'o caso' de juntar aos autos tal parecer técnico. Entretanto, para aquisição de imóvel que represente a única opção viável para a Administração por razões de instalações ou localização, o parecer mostra-se indispensável, já que se trata de circunstância não autoexplicativa, ou seja, não perceptível 'a olho nu'. Se as circunstâncias de fato não dispensarem de plano a elaboração de pareceres técnicos, estes deverão ser feitos e juntados, independentemente da 'conveniência' ou da vontade do gestor respectivo, mas a partir de sua avaliação técnica. (grifo meu)

No caso em apreço, a contratação perfaz um valor muito além daquele que assentido para contratações que dispensem a análise de parecer jurídico, de maneira que se faz necessária a presença do parecer nos autos da pretensa contratação por inexigibilidade da licitação.

d) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso assumido – o artigo 72, inciso IV da Lei nº 14.133/2021, exige que o processo de inexigibilidade de licitação seja instruído com documento comprobatório da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários para as despesas decorrentes do serviço a ser contratado, que devem correr as expensas dos recursos específicos.

Nesse sentido, destacamos o que estabelece o artigo 150 da Lei Federal nº 14.133/2021, vejamos:

Art. 150. **Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação,** sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa. (grifo meu)

Pelos documentos analisados dos autos em apreço, a disponibilidade orçamentária é comprovada mediante juntada da funcional programática emitida por servidor público competente do Núcleo Setorial de Planejamento – NUSP, atestando a existência de crédito orçamentário.

e) Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária – em geral, além dos documentos referentes à habilitação jurídica e econômico-financeira pertinentes, previstos consecutivamente nos artigos 66 e 69 da Lei nº 14.133/2021, são exigidos do

contratado, minimante, a regularidade perante a Justiça trabalhista, as Receitas Federal, Estadual e o FGTS-CEF; a existência de registros impeditivos no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, no Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, conforme o artigo 91, § 4º da predita Lei Federal, e no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF.

Visando atender ao requisito de habilitação do fornecedor estabelecido no artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, fora juntado ao processo administrativo o comprovante de inscrição e situação cadastral, as certidões de regularidade fiscal, tributária e trabalhista, contrato social e documento pessoal da sócia Cláudia Zuppini Dalcorso.

f) Razão da escolha do contratado – a Secretária Executiva Pedagógica reconhece, por meio do documento “RAZÃO DE ESCOLHA DE FORNECEDOR”, pela urgência e gravidade da situação posta, que a metodologia ofertada pela pretensa contratada tem evidências de sucesso e propõe sua aplicação para benefício dos alunos da Rede Municipal de ensino:

O detalhamento do passo a passo da implementação e de quais serviços compõem o pacote a ser contratado estão no ANEXO IV, que apresenta a proposta enviada pela ELOS EDUCACIONAL à esta Secretaria após ser provocada por e-mail, cujo teor também está anexo. As informações mencionadas justificam a contratação da organização ELOS EDUCACIONAL, posto que é a única credenciada pela organização Pratham para implementar a metodologia TEACHING AT THE RIGHT LEVEL de recomposição de aprendizagens no Brasil, bem como restou comprovado, por meio dos documentos em anexo e dos resultados significativos das implementações feitas em outras redes públicas de ensino, sua notória especialização e reconhecida atuação profissional.

Destaca-se que a decisão de contratar tem que ser precedida de verificações acerca das diferentes soluções técnicas e científicas disponíveis para atender ao interesse público.

Ao realizar tal pesquisa, a Administração deve se valer de características objetivas, a fim de evitar a escolha por critérios meramente opinativos, de modo que a escolha se dê com motivação técnico-científica adequada com documentação probatória, comprovação científica e outros que forem relevantes à contratação.

g) Justificativa de preço – nas hipóteses de inexigibilidade de licitação, a demonstração dos preços de mercado praticados é condição essencial para a sua autorização. Nesses casos, os contratos decorrentes de inexigibilidade deve a Administração ser rigorosa no processo de contratação reunindo todos os elementos, ao seu alcance, para demonstrar a razoabilidade dos preços a serem contratados, buscando afastar questionamentos quanto à eficácia da pretensa contratação.

Insta destacar o artigo 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, ao lecionar que quando não for possível estimar o valor do objeto pelas vias formais ordinárias, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio de apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, sejam públicos ou privados, no período de até um ano anterior à data da contratação pela Administração (o que restou comprovado no caso em apreço por meio de apresentação de notas fiscais emitidas para o exercício de 2023) ou por outro meio inidôneo.

Ao fim do procedimento de pesquisa, é recomendável que a pesquisa de preços seja materializada em nota técnica com manifestação conclusiva do setor competente quanto à razoabilidade dos preços ofertados pela pretensa contratada, no caso em apreço tem-se que o setor técnico produziu o relatório comparativo de preços praticados pela pretensa contratada junto a outros entes federativos e concluiu que:

Com base as informações prestadas e das propostas anexadas no processo Nº 3636/2025 GDOC, apresentadas a outros entes, atestamos que os valores cobrados a Secretaria Municipal de Educação, Ciência e Tecnologia – SEMEC/Belém estão proporcionais, justificando o valor cobrado.

Nesse sentido, pelo documento “JUSTIFICATIVA DE PREÇO”, assinado pela Secretária Executiva pedagógica, o “Relatório comparativos de preços”, assinado pela Diretoria de Contratos, a empresa que se pretende contratar enviou justificativa do valor cobrado comparando com propostas de serviços prestados (implementação da metodologia Teaching) a outros entes municipais e estaduais e as suas respectivas redes de ensino, inclusive com apresentação de notas fiscais, acostado nos autos uma tabela comparativa de preços, a qual consta no Anexo V, também foi apresentado um

quadro sintético dos preços praticados pela organização, houve atendimento ao requisito justificativa de preço.

h) Autorização da autoridade competente – em sede de despacho, assinado em 27/02/2025, o Exmo. Senhor Secretário Municipal de Educação, Patrick Tranjan, autorizou a contratação da organização para implementação do pacote de intervenções, para recomposição de aprendizagem dos alunos do 3º ao 9º ano da Rede Municipal de Ensino.

III.5. Dos requisitos para o Instrumento Contratual

As relações contratuais que envolvem a Administração Pública devem ser formalizadas por instrumentos hábeis, de maneira que tem previsão no artigo 95 da Lei Federal nº 14.133/2021:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Considerando-se, pois, que a pretensa contratação não consubstancia uma das exceções à obrigatoriedade do contrato, entende-se necessário e salutar a celebração de contrato formal entre as partes, dispondo acerca de seus direitos e deveres, conforme estabelece o artigo 92.

Assim, verifica-se na instrução dos autos o cumprimento das exigências legais supracitadas. Não obstante, as características da contratação direta do serviço público, observa-se a obrigatoriedade da publicação do ato de autorização da inexigibilidade de licitação assinado pela autoridade competente do órgão contratante, na forma do que prevê o parágrafo único do artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Assim, entende-se que os critérios exigidos pela legislação foram atendidos pelo setor solicitante no tocante aos requisitos mínimos do artigo 72.

Isso posto, entende-se pela plausibilidade jurídica no procedimento que ocorre nos autos, podendo-se dar seguimento às demais fases administrativas e financeiras, haja vista o procedimento a ser adotado preencher os requisitos do instituto da contratação direta, na forma do *caput* do artigo 74 da Lei de Licitações e Contratos nº 14.133/2021.

É a fundamentação, ao que se passa a opinar.

IV – CONCLUSÃO:

À face do que fora exposto, após exame dos autos, sem adentrar nos aspectos técnicos-administrativos, diante dos dispositivos legais vigentes, conclui-se que os autos se amoldam aos requisitos do artigo 72 e, a contratação direta se encontra adequada ao artigo 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, no que consiste a solicitação de contratação por inexigibilidade de licitação.

Assim, pretende-se contratar a pessoa jurídica ELOS ORIENTAÇÃO E PLANEJAMENTO EDUCACIONAL LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 14.562.645/0001-22, representada pela sócia Cláudia Zuppini Dalcorso, para treinamento e aperfeiçoamento de professores e outros atores da educação envolvidos com o 3º ao 9º ano da Rede Municipal de Belém, orçada no preço de R\$ 1.417.225,31 (um milhão, quatrocentos e dezessete mil, duzentos e vinte e cinco reais e trinta e um centavos).

Ressalvada a necessária autorização do ordenador de despesas referente aos custos com a pretensa contratação, e, uma vez autorizada, que sejam praticados os demais atos subsequentes, como a divulgação e publicação do ato de autorização na forma da Lei.

Não obstante, as características da contratação direta do serviço público, observa-se a obrigatoriedade da publicação do ato de autorização da inexigibilidade de licitação assinado pela autoridade competente do órgão contratante, na forma do que prevê o parágrafo único do artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por fim, reafirma-se que este Parecer Jurídico tem natureza meramente opinativa, não vinculante a atuação do Gestor Público, como explicitado anteriormente, de maneira que submetemos para conhecimento e apreciação do Exmo. Senhor Secretário para os demais trâmites cabíveis.

Belém-PA, 10 de março de 2025.

Adriana Neves Gomes
Assessora Jurídica
NSAJ/SEMEC

Visto e de acordo com os termos do presente Parecer Jurídico,

JÚLIO MACHADO DOS SANTOS
Superintendente - NSAJ/SEMEC