



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
PROCURADORIA SETORIAL

Processo: 202200006047569

Nome: SECRETARIA DA EDUCACAO DO ESTADO DE GOIAS

Assunto: Contratação direta. Instituto Hortense. Dispensa de licitação. Prestação de serviço de educação socioemocional para atender a rede pública estadual de educação. Reapreciação.

PARECER SEDUC/PROCSET-05719 Nº 20/2023

EMENTA: Dispensa de licitação com fulcro no art. 24, XIII, da Lei federal nº 8.666/93. Contratação do Instituto Hortense. Prestação de serviços de educação socioemocional à rede pública estadual de ensino. Instrução processual complementada pela área técnica. Necessidade de nova submissão à Procuradoria-Geral do Estado.

1. **RELATÓRIO**

1.1. Trata-se de análise jurídica sobre a viabilidade da contratação direta, por dispensa de licitação, fundamentada no art. 24, XIII, da Lei federal nº 8.666/93, do Instituto Hortense, no valor de **R\$ 29.851.658,28** (vinte e nove milhões oitocentos e cinquenta e um mil seiscentos e cinquenta e oito reais e vinte e oito centavos), para a prestação de serviço de educação socioemocional, pelo período de 14 (catorze) meses, à rede pública estadual de educação, o que abrange 40 coordenações regionais de educação, 1.012 unidades de ensino, aproximadamente 530.000 estudantes matriculados em 2022. Segundo o Termo de Referência atualizado (000037284587), o programa a ser desenvolvido contempla: a) o fornecimento de material didático (530 mil livros); b) formação contínua dos professores, psicólogos e assistentes sociais, mentoria e acompanhamento presencial nas escolas; c) disponibilização de plataforma de gerenciamento; d) fornecimento de 83 psicólogos e 40 assistentes sociais.

1.2. Consigna-se que os autos já foram objeto de análise por esta Especializada no Parecer nº 1/2023 - PROCSET (000036686514), ocasião em que manifestou favoravelmente à contratação almejada, desde que atendidas as providências apontadas no item 2.33 daquela manifestação.

1.3. Após, o processo foi submetido à Procuradoria-Geral do Estado para análise, em decorrência do valor da contratação pública, nos termos do art. 47, da Lei Complementar nº 58/2006.

1.4. Ao apreciar o opinativo, a Procuradoria-Geral do Estado lavrou o Despacho nº 73/2023/GAB (000036958017), aprovando parcialmente o Parecer Nº 1/2023 SEDUC/PROCSET (000036686514) desta Procuradoria Setorial e orientando a complementação da instrução processual, a fim de que sejam atendidos todos os requisitos estabelecidos no inciso XIII, do art. 24 e art. 26, da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

1.5. Em seguida, almejando a adequação das providências elencadas por esta Setorial e pela Procuradoria-Geral do Estado, a área técnica anexou aos autos os seguintes documentos:

- a) Proposta e projeto pedagógico atualizados do Instituto Hortense (000037181317);
- b) Certidões negativas de regularidade fiscal e trabalhista (000037214733; 000037214804; 000037214809; 000037214900; e 000037214900);
- c) Declaração do CADIN Estadual (000037214943);
- d) Termo de Referência (000037284587);

e) Informação da Divisão de Compras acerca do atendimento das orientações jurídicas emanadas pela Setorial e PGE (Despacho nº 58/2023 - DC - 000037284607);

f) Declaração de adequação orçamentária (000037552635);

g) Programação de Desembolso Financeiro - Liberado (000037585884) (000037585889);

h) Certificado da Superintendência Central de Compras Governamentais e Logística da SEAD (45179861);

i) Ato fundamentado de dispensa editado por Comissão Permanente (000037597726);

j) Minuta do Contrato (000037597728);

1.6. Vieram os autos a esta Especializada, por intermédio dos despachos nº 322/2023 - GEL (000037597730), para análise e manifestação conclusiva do procedimento.

1.7. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Inicialmente, registra-se que a possibilidade jurídica da contratação direta e a regularidade do procedimento já foram objeto de análise por esta Procuradoria Setorial no Parecer nº 1/2023 (000036686514), ocasião em que foi exposta manifestação favorável à contratação almejada, desde que atendidas as providências indicadas no item 2.33 daquela manifestação.

2.2. Em seguida, o processo foi submetido à consideração superior da Procuradoria-Geral do Estado, que lavrou o Despacho nº 73/2023 - GAB (000036958017), aprovando parcialmente o Parecer SEDUC/PROCSET Nº 1/2023 (000036686514) com as ressalvas e acréscimos delineados naquela manifestação.

2.3. Ao retornarem os autos a esta Secretaria de Estado da Educação, a área técnica empreendeu diligências com intuito de atender as determinações exarados pela Procuradoria-Geral do Estado.

2.4. **Ressalta-se que, embora a orientação do Gabinete da Procuradoria-Geral de Estado tenha sido proferida em caráter conclusivo no Despacho nº 73/2023 - GAB (000036958017), o aporte financeiro em voga e as informações trazidas pela área técnica exigem a reapreciação do feito por aquele Gabinete, de forma a assentar o efetivo cumprimento das ressalvas e acréscimos exigidos à contratação direta.**

2.5. Conforme se observa, a Procuradoria-Geral do Estado entendeu necessária a complementação da instrução processual, exigindo o atendimento das seguintes providências: a) comprovação da inquestionável capacitação do Instituto Hortense para a execução do objeto do contrato (itens 9, 10 e 11); b) justificativa da preferência na contratação do Instituto Hortense (item 13); c) indicação que não haverá subcontratação do objeto contratual (itens 15, 16 e 17); d) especificação dos elementos constitutivos do objeto a ser contratado e seus custos unitários (item 18); e) apresentação dos documentos orçamentários (item 20); f) comprovação do registro do procedimento junto à Superintendência Central de Compras Governamentais e Logística (item 21); g) autorização da Câmara de Gestão de Gastos (item 21); h) apresentação do atestado de Programa de Integridade (item 22); e i) alteração do fundamento legal indicado na subcláusula 8.2 da minuta, uma vez que o Tribunal de Contas da União entende desacertada a contratação continuada de pessoal que execute atividades idênticas às inerentes dos cargos públicos do quadro permanente - Acórdão nº 2.774/2006000035686536 - v. VI (item 23).

2.6. Com o intuito de complementar a instrução processual de acordo com a orientação exarada pela Procuradoria-Geral do Estado, a área técnica anexou aos autos parte da documentação reclamada e esclarecimentos às problemáticas levantadas.

2.7. **Capacitação da instituição de ensino.** No que se refere à capacitação do Instituto Hortense para a execução do serviço almejado, a Divisão de Compras informa no Despacho nº 58/2023 - DC (000037284607) que os atestados de capacidade técnica e os contratos firmados anexados ao feito

prestam à comprovação da inquestionável reputação ético-profissional exigida no texto legal. Aponta que a exigência de quantitativo mínimo não autoriza a exclusão da capacidade técnica daquele instituto, conforme transcreve-se a seguir:

"Concernente aos **itens 10 e 11**, a melhor inteligência da norma ínsita no art. 30 §1º inc. I (parte final) da lei de licitações, onde, orienta-se no sentido de permitir a inserção no edital de exigências de quantidades mínimas ou de prazos máximos quando, vinculadas ao objeto do contrato, estiverem assentadas em critérios razoáveis. Conforme orienta o TCU no âmbito da comprovação da capacidade técnica, *'sempre que possível, seja permitido somatório de quantitativos, de forma a ampliar a competição e contratação'*

Evidenciamos a expertise do Instituto em execução de trabalho no domínio da Educação Socioemocional, com potenciais 5 (cinco) anos de atuação, relacionamos aos autos além dos atestado de capacidade técnica apresentados pelo Instituto, contratos de execução do mesmo objeto com outros órgãos públicos e privados, cabe dizer que é sabido a extensibilidade da rede de ensino do Estado de Goiás, porém não cabe a exclusão da capacidade do instituto em pauta, visto a não apresentação de atestados de capacidade técnica com compatibilidade de quantidade ao estado.

Trazemos para composição do entendimento o que diz o acórdão de decisão do Tribunal de Contas da União:

'A restrição à quantidade de contratos admitidos para fins de comprovação da experiência prévia em nada aproveita à Administração. É irrelevante, para os fins legais, ter o licitante executado determinado conjunto de serviços ou obras em contratos diferentes, ou no mesmo contrato, pois em ambos os casos estaria demonstrada sua capacidade para executar os serviços licitados.'

(Acórdão 2.088/2004 – TCU – Plenário, de 15/12/2004)

'É irregular a exigência de número mínimo de atestados de capacidade técnica, bem como a fixação de quantitativos mínimos nesses atestados superiores a 50% do quantitativo de bens e serviços que se pretende contratar.'

(Acórdão 824/2014 Plenário TCU)

'É lícita a exigência de quantitativo mínimo por atestado, quando for necessária para comprovação da capacidade técnico-operacional de execução do objeto licitado.'

(Acórdão n.º 2308/2012-Plenário)

'Portanto, parece não haver dúvida de que é possível o estabelecimento de quantitativos mínimos para se aferir a capacitação técnico-operacional do licitante, sendo determinante na definição da grandeza adequada o atendimento do interesse público, o que, conforme já dito, pressupõe a avaliação que não possui garantia de objetividade plena, como sói acontecer com os atos exercidos com certo grau de discricionariedade.'

(Acórdão n.º. 421/2017-Plenário)"

2.8. Sobre a questão, importante ressaltar que a contratação por dispensa segue procedimento mais tênue que o da licitação e que a hipótese em exame, prevista no inciso XIII, art. 24, da Lei federal nº 8.666, de 1983, consiste em um mecanismo concebido pelo legislador para incentivar o estreitamento da Administração com a sociedade civil, também denominada de terceiro setor, oferecendo-lhes tratamento privilegiado e permitindo que a Administração as contrate diretamente, por meio de dispensa.

2.9. **Justificativa da preferência.** Quanto à justificativa para a contratação direta mediante dispensa, aponta a área técnica no Despacho nº 58/2023 - DC (000037284607) a juntada da "*Justificativa DC (Divisão de Compras) em evento SEI (000031372905), tencionada a evidenciar a razão pela qual optou-se pela dispensa de licitação nos moldes do art. 24 da Lei nº 8.666 de 1993, adenda ao Estudo Técnico Preliminar evento (000030956922) e da Instrução nº 10/2022 SEDUC/GEL evento (000031092803)*". A Instrução Técnica atualizada nº 1/2023 pela Divisão de Compras (000037597726), também foi anexado com o intuito de fundamentar o cumprimento dos requisitos legais para a contratação direta do Instituto Hortense.

2.10. **Documentos orçamentários.** No que tange à documentação orçamentária, a Gerência Orçamentária e Financeira apresentou nos autos a Requisição de Despesa (000034092428), a Declaração de Adequação Orçamentária (000037552635) e as programações de desembolso financeiro - *status liberada* (000037585884 e 000037585889). Contudo, extrai-se que a soma dos valores indicados nas programações de desembolso financeiro não correspondem com a quantia apontada nos demais documentos orçamentários, no Termo de Referência (000037284587) e na minuta contratual

(000037597728). Dito isso, mostra-se necessária a correção da documentação orçamentária, bem como a apresentação da Nota de Empenho.

2.11. **Certificado de Informação de Resultado de Procedimento Aquisitivo.** O documento em apreço encontra-se anexado no evento Sei 45179861, não havendo necessidade de outras diligências.

2.12. **Atestado do Programa de Integridade e Autorização da Câmara de Gestão de Gastos.** Os referidos documentos necessários à instrução dos autos ainda não foram carreados, o que deve ser diligenciado pela área técnica.

2.13. **Especificação dos elementos constitutivos do objeto e custos unitários.** No que se refere à especificação dos elementos constitutivos do objeto e dos seus custos unitários, a Divisão de Compras informa, no Despacho nº 8/2023 - DC (000037284607), que a precificação questionada foi extraída a partir da divisão do montante dos serviços pela quantidade de pessoas atendidas, e que a particularidade do objeto contratual impossibilita a apresentação de parâmetros de comparação. *In verbis*:

"Em que pese, a exposição constante nos **itens 18 e 19**, redizemos quanto a precificação dos itens, esclarecemos que houve uma pertinácia por parte desta Gerência a fim de comprovar no mercado a vantajosidade de executar o projeto embasado na proposta do Instituto Hortense, conforme demonstrado na planilha (000031424780), porém, pela particularidade tanto da formação, quanto da plataforma, e do acompanhamento que será elaborado pelo Instituto, não podemos encontrar parâmetro para tal comparação nas pesquisas no Banco de Preços Públicos, como também em atas já registradas entre outros, mediante isto, inserimos serviços similares na planilha precedentemente mencionada, e fizemos um divisão pela quantidade de pessoas atendidas, utilizando também contratos de execução do próprio Instituto com outros órgãos.

Reforçando o empenho para demonstração de preços atuais praticados, desempenhamos pesquisa junto as empresas que atuam no ramo de cuidados e educação socioemocional e psicossocial, conforme demonstrados nos eventos (000031424530), (000031424616), (000031424646) e (000031424673), onde obtivemos a negativa de executar o serviço junto a Órgãos Públicos, outrossim foi realizado contato telefônico com todas para confirmação da informação acima declarada, e ainda contato também com empresas que não retornaram o contato por email, tais como: Programa Semente, Instituto Ayrton Senna, Escola da Inteligência - Educação Socioemocional, A Somos Educação Science im Learning."

2.14. **Subcontratação.** Quanto ao impedimento à subcontratação, reportado nos itens 15, 16 e 17 da manifestação da Procuradoria-Geral do Estado, aponta a área técnica *"que não haverá subcontratação ou terceirização para execução do objeto tencionado, existirá sim, contratação direta na complementação de profissionais a serem vinculados ao próprio Instituto, com parâmetros estabelecidos pela C.L.T, abastecendo o mesmo a fim de suprir a demanda necessária para execução do projeto"*. Esclarece, outrossim, que as informações anteriormente citadas pela Gerência de Segurança e Saúde do Servidor, ora requerente, foram desacertadas, uma vez que não haverá transferência total ou parcial da execução de serviço para o qual não se tem capacidade ou conhecimento técnico.

2.15. Sobre a questão, registra-se que a contratação direta, fundamentada no art. 24, XIII, da Lei federal nº 8.666, de 1993, decorre dos atributos pessoais do contratado, que autoriza o afastamento da licitação e o tratamento diferenciado às entidades de ensino sem fins lucrativos detentoras de inquestionável reputação ético-profissional. A discriminação concedida pelo legislador se justifica no contexto em que se encontram presentes entidades de variadas naturezas jurídicas. Por outro lado, tratando-se de entidades igualmente conceituadas e sem fins lucrativos, deve-se aplicar tratamento isonômico de forma a assegurar a supremacia do interesse público. Dito isso, observa-se a necessidade de se comprovar a ausência de subcontratação, uma vez que a escolha da entidade advém substancialmente de seus atributos pessoais (qualificação técnica para a execução do objeto). Do mesmo modo, para assegurar os princípios norteadores da atividade administrativa, sobretudo o da indisponibilidade do interesse público, deve ser realizada a cotação prévia de preços entre interessadas que detenham a mesma atividade e desígnio filantrópico. Logo, não é possível realizar a contratação direta de entidades sem fins lucrativos que atuem como mera intermediárias, transferindo a execução do objeto contratual a terceiros.

2.16. Ressalta-se que o Tribunal de Contas da União entende viável a subcontratação de serviços, seja de natureza técnica seja de natureza econômica, desde que correspondam à fração de

serviços não relevantes do objeto (TCU, Acórdão nº 522/2014, Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler. Julg. 12.03.2014).

2.17. No caso em exame, a área técnica informa que não haverá subcontratação (000037284607) e tão somente a contratação direta, mediante vínculo empregatício, do restante de profissionais necessários à complementação de sua estrutura organizacional. Em que pese a declaração reportada, esta Procuradoria entende apropriada a adequação do proposta apresentada no anexo Sei 000035686482, para que a pretensa contratada esclareça a atuação da sociedade empresária limitada EAI Educa LTDA, indicada no item "Objetivos Específicos" como instituição responsável pela coordenação do trabalho pedagógico e da metodologia adotada, ante a correlação dessas funções com o próprio objeto do contrato.

2.18. **Alteração do fundamento legal constante na subcláusula 8.2.** Em relação à natureza contínua do serviço a ser pactuado, deduzida da subcláusula 8.2 da Minuta Contratual, que estabelece o prazo de prorrogação do contrato, imperioso registrar que a terceirização dos serviços de psicologia e assistência social decorre de uma decisão de gestão desta Pasta que visa implementar o disposto na Lei federal nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019. Esta Procuradoria, instada a se manifestar acerca da implementação da referida lei, orientou a área técnica, no processo nº 202100006047789, a editar decreto governamental que regulamente os parâmetros adicionais e complementares para a prestação de serviço e o repasse de verba pública (Despacho nº 1718/2021 - PROCSET - 000023434241).

2.19. As minutas do decreto governamental e da respectiva portaria foram editadas a apresentadas naqueles autos nos meses de abril e maio de 2022 (000029400094 e 000029841848), o que sugere a transitoriedade da solução apresentada no processo em exame. Segundo a minuta do decreto, os serviços de psicologia e assistenciais seriam prestados por ocupantes de cargo de Agente Administrativo Educacional Superior - AAE-S, por temporários e também por terceirizados. Logo, ante a urgência e o decurso do prazo para a implementação da Lei federal nº 13.935, de 2019, mostra-se razoável a contratação direta dos serviços de psicologia e de assistência social de forma concomitante à imperativa regulamentação, propiciando, assim, a implementação gradativa do diploma legal. Ressalta-se que eventual contratação direta do instituto não impede uma eficiente fiscalização do contrato associada à formalização de compromisso por esta Pasta em executar as providências necessárias à regulamentação da lei federal.

2.20. No que se refere às providências apontadas por esta Setorial no Parecer nº 1/2023 - PROCSET (000036686514), remanescem ainda os seguintes ajustes:

2.21. **Da minuta contratual (000037597728):**

- a) Em toda a extensão do documento, adequar, onde se fizer necessário, o ano de 2023;
- b) Na Cláusula Quarta, itens 4.6 e 4.7, retirar a expressão "*jornal*" das disposições, uma vez que não faz parte do objeto do contrato, pelo exposto nos itens 7.6 e 7.7 do Termo de Referência;
- c) Confirmar e, caso necessário, retificar o período de vigência indicado na Cláusula Oitava (Do Contrato), ante os apontamentos das cláusulas primeira, segunda e terceira (item 3.2 - Cronograma das Atividades) de que o contrato vigeria, aparentemente, por um período de 12 (doze) meses.

2.22. **Instrução dos autos:**

- a) Ajustar a documentação orçamentária e apresentar a Nota de Empenho, conforme **item 2.10 deste expediente**;
- b) Atestado de Programa de Integridade;
- c) Ratificação do ato fundamentado de dispensa de licitação pela autoridade superior;
- d) Publicação na internet e em imprensa oficial (DOE), observando-se o prazo de 5 (cinco) dias, conforme o art. 26, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/93;
- e) Atualização das certidões que, porventura, estiverem vencidas: prova de regularidade para com as fazendas públicas federal, estadual e municipal do domicílio

ou sede da empresa, e para com a Fazenda do Estado de Goiás, bem como a relativa à Seguridade Social – INSS, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS – e aos débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho;

f) Manifestação da Câmara de Gestão de Gastos, conforme o art. 13, §2º, do Decreto estadual nº 9.737/2020.

2.23. Assim, diante das informações trazidas pela área técnica em atendimento às ressalvas delineadas no Despacho nº 73/2023 - GAB (000036958017), bem como da peculiaridade do feito, mostra-se consentâneo com a segurança jurídica submeter novamente os autos ao Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado para orientação jurídica.

3. CONCLUSÃO

3.1. Ante o exposto, manifesta-se **favoravelmente** à contratação do Instituto Hortense, mediante dispensa do procedimento licitatório, nos termos do art. 24, XIII, da Lei federal nº 8.666/1993, para a prestação de serviço de educação socioemocional à rede pública estadual, no valor de **R\$ 29.851.658,28** (vinte e nove milhões oitocentos e cinquenta e um mil seiscentos e cinquenta e oito reais e vinte e oito centavos), conforme Termo de Referência anexo ao evento 000037284587, desde que atendidas as ressalvas dos itens 2.21 e 2.22 deste expediente.

3.2. Encaminhem-se novamente os autos à **Procuradoria-Geral do Estado** para novo pronunciamento acerca da contratação pretendida por esta Pasta.

PROCURADORIA SETORIAL DO (A) SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, ao(s) 27 dia(s) do mês de fevereiro de 2023.

Oberdan Humberton Rodrigues Valle

Procurador do Estado

Chefe da Procuradoria Setorial



Documento assinado eletronicamente por **OBERDAN HUBERTON RODRIGUES VALLE**, **Procurador (a) do Estado**, em 28/02/2023, às 09:49, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador 45180252 e o código CRC **F0B8D259**.

PROCURADORIA SETORIAL

AVENIDA ANHANGUERA 1630, S/C - Bairro SETOR LESTE VILA NOVA - GOIANIA - GO -
CEP 74643-010 - 623201088.



Referência: Processo nº 202200006047569



SEI 45180252