



PARECER JURÍDICO

PARECER N° 0220/2021 – COJUR/SME

PROCESSO N° P157589/2021

INTERESSADO: Gerência da Célula de Acompanhamento e Monitoramento Pedagógico.

ASSUNTO: Contratação de empresa para prestação de serviços de aplicação de provas do PISA.

**EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Contratação Direta. Inexigibilidade de Licitação. Fornecedor Exclusivo. Inviabilidade de Competição.**

I - DO RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre pedido de realização de **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**, que tem por objeto a “*Contratação de empresa para aplicação da avaliação do PISA para Escolas (PISA-S), nos alunos ou amostra de alunos de 15 anos de 17 (dezesete) das escolas da CONTRATANTE, de acordo com as condições e referências técnicas do PISA-S*”, tendo como fornecedora a empresa **FUNDAÇÃO CESGRANRIO**, inscrita no CNPJ n° 42.270.181/0001-16, no valor de R\$ 238.000,00 (duzentos e trinta e oito mil reais).

A justificativa apresentada pela Célula de Acompanhamento e Monitoramento Pedagógico para a prestação dos serviços, lastreiam-se nos seguintes fatos:

“Assim, com fulcro no art. 25, *caput*, da Lei n° 8.666/93, quando houver a inviabilidade de competição, é possibilitado a inexigibilidade, envolvendo um procedimento especial, simplificado e mais vantajoso para a Administração Pública.

No caso em epígrafe, vemos que, conforme o certificado exarado pela “Organisation For Economic Co-Operation and Development” acostado aos autos, o Diretor da Direção de Educação e Competências certificou a aprovação das diretrizes do PBTS para Uso e Disponibilidade da Avaliação do PISA para avaliações em Escolas, estabelecendo que essa avaliação será realizada em todos os países pelas empresas credenciadas pela OECD. O referido documento revela expressamente que a FUNDAÇÃO CESGRANRIO foi credenciada como uma prestadora de serviços EXCLUSIVA do Teste com base no PISA para Escolas no Brasil, até 31/12/2021.

No tocante a importância da aplicação do PISA nas escolas da Rede Pública Municipal de Ensino, informamos que o PISA-S é uma avaliação que apoia os esforços de melhoria da escola participante com base nas matrizes e escalas do Programa de Avaliação Internacional de Estudantes (PISA) da OCDE, sendo os itens dos testes desenvolvidos de acordo com as escalas internacionais e estudos que apoiam o rigor e a validade dos resultados do PISA Mundial.





Os principais objetivos da aplicação do PISA nas Escolas do Município de Sobral são:

- a) Oferecer às unidades de ensino um teste de avaliação com base na escala do PISA Mundial, com o fim precípuo de apoiar o esforço dos professores e gestores, em busca de uma educação de excelência;
- b) Desenvolver oportunidades de melhoria da qualidade das escolas, estimulando a aprendizagem dos estudantes e a criação de comunidades globais de aprendizagem, promovendo intercâmbio de boas práticas, com base em evidências internacionais alinhadas ao PISA Mundial, entre professores e gestores de diferentes países;
- c) Comparar os resultados com o desempenho dos melhores sistemas do mundo, avaliados pelo PISA Mundial, promovendo uma cultura que estimule o aprendizado de excelência para todos;
- d) Compreender como as habilidades sócioemocionais afetam o aprendizado, e como desenvolvê-las em sala de aula;
- e) Identificar estratégias que ajudem a melhorar o desempenho dos estudantes com dificuldades de aprendizagem;
- f) Criar comunidades de aprendizagem e redes de contatos com professores e escolas.

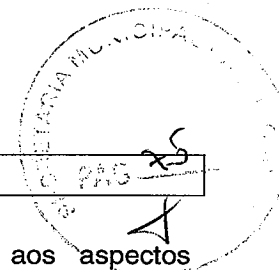
Por ser oportuno, encaminho toda a documentação necessária para a realização da contratação da FUNDAÇÃO CESGRANRIO, incluindo o Certificado, exarado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, com a devida tradução juramentada, tratando sobre a exclusividade da fundação supracitada na aplicação das provas do PISA no Brasil".

No presente processo administrativo consta a seguinte documentação:

- a) Ofício, Justificativas e Termo de Referência, exarados pela Célula de Acompanhamento e Monitoramento Pedagógico, bem como a autorização para a contratação, exarada pela autoridade máxima do órgão;
- b) Proposta Comercial da empresa FUNDAÇÃO CESGRANRIO;
- c) Certificado, exarado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, com a devida tradução juramentada, tratando sobre a exclusividade da fundação supracitada na aplicação das provas do PISA no Brasil;
- d) Notas Fiscais/Contratos que comprovam a vantagem do preço proposto pela empresa exclusiva;
- e) Documentos de Habilitação da Fundação Cesgranrio;

É o relatório. Passamos a opinar.





## II – DA DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DA ANÁLISE JURÍDICA

De antemão, saliento que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos da consulta, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Coordenadoria.

Convém sublinhar que parte das observações expendidas por esta assessoria jurídica não passam de recomendações, com vistas a salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la. Caso se opte por não as acatar, não haverá, necessariamente, ilegalidade no proceder, mas assunção de risco. Nesta hipótese, a autoridade deverá motivar sua decisão.

Ressalte-se que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos atinentes ao feito, cabendo-lhes aferir a exatidão das informações constantes dos autos, zelando para que todos os atos processuais sejam praticados por aqueles que detenham as correspondentes atribuições.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6:

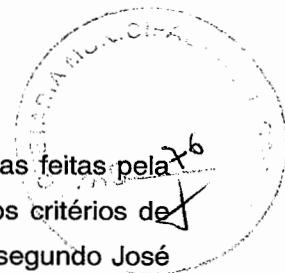
“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008)”.

Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do ente público assistido.

## III – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A regra para a celebração de todo contrato administrativo é a obrigatoriedade de prévia licitação, procedimento administrativo com fim seletivo, cuja exigência fundamenta-se na moralidade administrativa – a guiar toda a conduta dos administradores – e na igualdade de oportunidades a





todos quantos se interessam em contratar com a Administração Pública. As exigências feitas pela Lei Federal n. 8666/93 são exercidas no sentido de tornar mais rígidos e objetivos os critérios de julgamentos das licitações. Assim é conceituado o Princípio do Julgamento Objetivo, segundo José dos Santos Carvalho Filho, em seu "Manual de Direito Administrativo" (CARVALHO FILHO, 2009, p. 235):

"O princípio do julgamento objetivo é corolário do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Consiste em que os critérios e fatores seletivos previstos no edital devem ser adotados inafastavelmente para o julgamento, evitando-se, assim, qualquer surpresa para os participantes da competição. Nesse sentido, é incontestável o art. 45 do Estatuto.

**Quis o legislador, na instituição do princípio, descartar subjetivismos e personalismos.** E isso não apenas no julgamento final, mas também em todas as fases onde exista espécie de julgamento, de escolha, de modo que os atos da Administração jamais possam ser dilatados por gosto pessoal ou favorecimento" (grifamos).

Todavia, o art. 37, XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 atribuiu ao legislador a competência para definir casos excepcionais de exclusão do dever de licitar pela Administração Pública. São os casos da licitação dispensada (art. 17, I e II, da Lei 8.666/93), da licitação dispensável (art. 24, I a XXXIII da Lei 8.666/93) e da licitação inexigível (art. 25 da Lei 8.666/93).

A aplicação das provas do PISA em Sobral/CE exige a realização de procedimento formal prévio que justifique e confira publicidade a essa prestação de serviços.

O artigo 25 da Lei nº 8.666/93 revela as hipóteses de inexigibilidade de licitação, senão vejamos:

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

- I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;
- 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;



III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública".

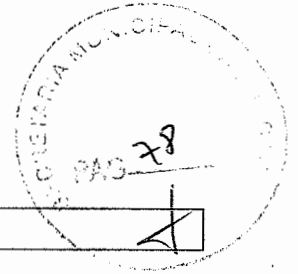
Deve-se ressaltar, contudo, o pleno caráter de excepcionalidade ao procedimento geral da licitação com a observância à taxatividade das hipóteses legalmente estabelecidas e que permitem ser a licitação dispensada, dispensável ou inexigível. Isso, não obstante excepcionar a obrigatoriedade de licitar, não dispensa a Administração Pública Municipal de realizar procedimento administrativo prévio, pois é por meio da realização de procedimento administrativo que se possibilita o controle interno dos atos praticados, bem como se realiza o controle judicial e social dos gastos efetuados com o dinheiro público. O controle realizado com a consecução de atos administrativos cadenciados em um processo administrativo evidencia a motivação do gestor público para o afastamento da licitação no caso, atingindo, dessa forma, a substanciação da moralidade e probidade administrativa.

A licitação inexigível libera a Administração da promoção do procedimento de escolha da melhor proposta, mas não prescinde do dever de verificar a personalidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade fiscal, celebração do contrato, entre outros, conforme disposto na legislação atinente.

No presente caso, fora juntada aos autos o **certificado exarado pela "Organisation For Economic Co-Operation and Development"**, a qual o Diretor da Direção de Educação e Competências certificou a aprovação das diretrizes do PBTS para Uso e Disponibilidade da Avaliação do PISA para avaliações em Escolas, estabelecendo que essa avaliação será realizada em todos os países pelas empresas credenciadas pela OECD. O referido documento revela expressamente que a FUNDAÇÃO CESGRANRIO foi credenciada como uma prestadora de serviços EXCLUSIVA do Teste com base no PISA para Escolas no Brasil, até 31/12/2021.

Desta forma, verifica-se que, conforme documentos presentes no presente processo, a Fundação Cesgranrio tem exclusividade para aplicar a prova do PISA no Brasil, sendo caso expreso de inviabilidade de competição, subsumindo-se à previsão normativa constante no *caput* do artigo 25 da Lei nº 8.666/93.






**IV – DA CONCLUSÃO**

Portanto, à vista dos autos e do exposto, defronte tais necessidades, **opinamos**, diante da conveniência e oportunidade, com fulcro em dar celeridade aos procedimentos administrativos e, no prosseguimento do presente processo de INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, para a contratação da empresa FUNDAÇÃO CESGRANRIO, inscrita no CNPJ nº 42.270.181/0001-16, tendo por objeto a “aplicação da avaliação do PISA para Escolas (PISA-S), nos alunos ou amostra de alunos de 15 anos de 17 (dezessete) das escolas da CONTRATANTE, de acordo com as condições e referências técnicas do PISA-S”, propondo, por conseguinte, que os autos sejam levados ao Exmo. Sr. Secretário de Educação para considerações.

Salvo melhor juízo, é o parecer.

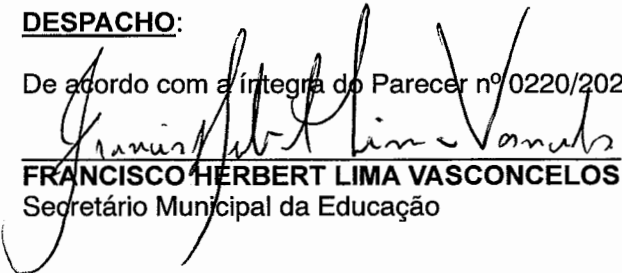
Sobral - Ceará, aos 14 de Julho de 2021.

  
**DAYANNA KARLA COELHO XIMENES**  
Coordenadora Jurídica da SME  
OAB/CE nº 26.147

  
**JOSÉ RAFAEL MELO NASCIMENTO**  
Gerente da Célula de Processos Licitatórios  
OAB/CE nº 40.288

**DESPACHO:**

De acordo com a íntegra do Parecer nº 0220/2021 – COJUR/SME.

  
**FRANCISCO HERBERT LIMA VASCONCELOS**  
Secretário Municipal da Educação

