



ESTADO DE GOIÁS
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
GERÊNCIA DE LICITAÇÃO

INSTRUÇÃO TÉCNICA Nº 16 / 2023 SEDUC/GEL-05738

Versam os presentes autos sobre solicitação de Contratação de instituição especializada em avaliação educacional em larga escala para prestação de serviços de operacionalização dos procedimentos relativos ao Sistema de Avaliação da Educação de Goiás – Avaliação da Fluência em Leitura edições 2024, 2025, 2026 e 2027, compreendendo: Planejamento da Avaliação, Disponibilização e Manutenção das Ferramentas Tecnológicas, Elaboração, validação e disponibilização dos Instrumentos pertinentes à Capacitação e à Avaliação, Execução da capacitação dos agentes envolvidos na avaliação, Disponibilização e Manutenção das Ferramentas Tecnológicas e Correção, análise estatística, pedagógica e disseminação dos resultados., conforme Termo de Referência juntado à posição 50574659.

Importante destacar que o crédito será no valor global de R\$ 3.172.077,76 (Três milhões, cento e setenta e dois mil, setenta e sete reais e setenta e seis centavos) como constante da Requisição de Despesa - (SEI 50061584), tendo cronograma de desembolso para os exercícios de 2024 a 2027 conforme item 12 do Termo de Referência à posição 50574659, contando com a quantidade anual estimada de aplicação de avaliação Avaliação Diagnóstica (1ª edição) e Avaliação Somativa (2ª edição), de acordo com o Tópico 6. Público Alvo e Abrangência, apresentado também no Termo de Referência.

É certo que, ao contrário dos procedimentos licitatórios propriamente ditos, não somente restrita a participação, mas, em especial, pouco efetiva a contribuição da Gerência de Licitação, nos casos de compra direta, por meio de Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação.

Nos processos em geral, deflagrados no âmbito da Secretaria de Estado da Educação, as unidades requisitantes, Superintendências, Núcleos e Gerências, verdadeiras mantenedoras dos conhecimentos fáticos (estoque e abastecimento) e técnicos das Unidades Escolares, indicam o que, e o quanto comprar/contratar (objeto), o porquê (justificativa), a forma (Dispensa ou Inexigibilidade), a quem contratar (escolha do fornecedor) e o quanto a pagar (justificativa de preço – prática de preço de mercado), cuidando ademais, de materializar todos esses elementos em seus respectivos Termos de Referência.

Deste modo, as eventuais manifestações proferidas pela Gerência de Licitação - GEL acerca do processamento das aquisições diretas, bem como, as Minutas Contratuais, destas decorrentes, são elaboradas de acordo com as determinações, informações e documentação fornecidas pelas Unidades, que, repita-se, são quem detém o conhecimento fático e técnico das necessidades das Unidades Escolares da Secretaria de Estado da Educação, bem como da condição dos fornecedores no mercado.

Na esteira, portanto, do que foi asseverado, não é atribuição da Gerência de Licitação comprovar, nem tampouco justificar a necessidade de contratação direta para obter o fim almejado por este procedimento.

A exigência de prévia licitação é requisito para a realização de contratos com a Administração Pública, admitindo-se seja ela afastada em situações regulamentadas em lei, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, *verbis (grifos nossos)*:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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.

Todavia, a previsão legislativa não obriga o agente administrativo a dispensar a licitação. O legislador apenas elenca no art. 24 da Lei Federal nº 8.666/93 (e no art. 17) as hipóteses possíveis de dispensa do certame licitatório. Desse modo, quem opta por dispensar a licitação é o administrador que, munido de certa dose de discricionariedade, avalia se é conveniente para o interesse público realizar ou não o certame licitatório, observados os princípios constitucionais constantes do *caput* do próprio art. 37, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Assim, embora a dispensa de licitação seja uma faculdade inserida no âmbito da discricionariedade do administrador, este deve se certificar, justificadamente, de que a mesma será a melhor maneira de atender ao interesse público.

Considera-se dispensável a licitação onde a Administração Pública tem a faculdade, a opção de realizar ou não o procedimento licitatório. É critério discricionário da Administração, mas não arbitrário, motivo pelo qual deverá ser razoavelmente justificado, respeitando todos os requisitos impostos pela Lei de Licitações.

É a valiosa lição de Carlos Ari Sundfeld, citado por Fernando Anselmo Rodrigues:

"Se o caso concreto não é daqueles onde se vislumbra a real inconveniência de licitar, a dispensa não se justifica, mesmo quando, à primeira vista, ele pareça enquadrar-se na descrição normativa tomada em abstrato. Cada hipótese de dispensa descrita na lei tem por trás uma finalidade de interesse público a ensejá-la. Se, em virtude das peculiaridades do caso concreto, tal finalidade não é atingida com a dispensa, a norma não pode incidir'. Ou seja, cada caso deve ser analisado em particular, com o fito de aferir com precisão se a dispensa é ou não justificável".

O art. 24, inc. XIII, da Lei federal nº 8.666/93, permite o afastamento da licitação, como exceção à regra de licitar, quando a Administração Pública desejar, tendo em vista o interesse público que objetiva atingir, devendo, para tanto, serem observados todos os requisitos legais impostos.

Art. 24. É dispensável a licitação:

[...]

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; ([Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994](#)).

Em princípio, os requisitos legais para a contratação direta com base no dispositivo legal acima transcrito se restringem a:

- a) que a instituição seja brasileira;
- b) incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional ou, ainda, dedicada à recuperação social do preso;
- c) detentora de inquestionável reputação ético profissional;

d) sem fins lucrativos.

Para fins de contratação direta por dispensa de licitação destas entidades, a Administração Pública deverá, necessariamente, levar em consideração a sua inquestionável qualificação ético-profissional na respectiva área de atuação.

Assim, deve haver relação entre os fins institucionais da entidade e o objeto que se pretende ajustar, o que, em tese, afasta a possibilidade de utilização de um contrato dessa natureza para a realização de atividades que não guardem estrita relação com os seus objetivos estatutários, voltados necessariamente à pesquisa, ensino, desenvolvimento ou recuperação social do preso.

Nesse sentido, aliás, é o que estabelece a Súmula nº 250 do Eg. [Tribunal de Contas](#) da União:

"A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado".

De conseguinte, por exemplo, não poderá ser contratada uma entidade desta natureza para a prestação de meros serviços administrativos, cuja execução será, não raras vezes subcontratada, dada a ausência de sua experiência na área correlata. Tal fato, inevitavelmente, caracterizará burla à licitação que seria destinada a contratar tais atividades-meio.

Sobre o assunto, vale a pena colacionar acórdão da referida eg. Corte de Contas, que assim estabeleceu, in verbis:

"9.2.1.5. a manutenção e o desenvolvimento institucional não devem ser confundidos e, nesse sentido, não cabe a contratação para atividades de manutenção da instituição, a exemplo de serviços de limpeza, vigilância, apoio administrativo e conservação predial"; (TCU – Acórdão nº 1.193/06 – Plenário).

Aliás, nesse sentido, o TCU tem proferido inúmeras decisões. Cabe lembrar passagem que se encontra no Acórdão nº 1.616/2003 – Plenário, no sentido de que *"a jurisprudência desta Corte já afirmou que, para a contratação direta com base na norma supra, não basta que a entidade contratada preencha os requisitos estatutários exigidos pelo dispositivo legal, é necessário também, que o objeto a ser contratado guarde estreita correlação com as atividades de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional."*

Ainda, frisa a Corte de Contas que, não basta que a instituição contratada preencha os requisitos impostos pelo inciso XIII do artigo 24 da Lei de Licitações. O objeto do correspondente contrato deve guardar estreita correlação com as atividades de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional especificadas no estatuto da entidade prestadora dos serviços, observado sempre a razoabilidade do preço cotado.

Assevere-se, outrossim, que ante a expertise da instituição em executar o objeto contratado diretamente, cuja atividade deverá estar contemplada regimental ou estatutariamente para realizar aquilo que a Administração deseja, não se vislumbra permissão para a subcontratação do seu objeto a um terceiro, uma vez que o afastamento da licitação levou em consideração justamente a sua qualificação ético-profissional. Assim, o objeto pretenso deve ser implementado, necessariamente, pela entidade contratada.

Nessa toada, aliás, é o magistério de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que bem ilustra a situação supramencionada, in verbis:

Importante salientar que tais requisitos são verdadeiramente *intuitu personae*, obrigando o contratado à execução direta dos serviços, visto que está subjacente um objetivo maior, que é o de prestigiar a finalidade da instituição por meio do trabalho desta. Se a subcontratação é em regra vedada, nesse caso, com muito mais razão há de sê-lo. (cf. in

Contratação direta sem licitação, 9ª ed., Belo Horizonte, Fórum, 2011, p. 441).

Grife-se que a preocupação com o desvirtuamento dos objetivos almejados com a contratação direta fundada no art. 24, inc. XIII, da Lei de Licitações é tamanha que, recentemente, foi acrescentado o § 4º no art. 1º da Lei federal nº 8.958/94, que “*dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências*”, vedando expressamente a subcontratação total do objeto dos ajustes realizados pelas universidades federais, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado.

Recomenda-se à Administração Pública, desta feita, que as contratações diretas decorrentes da dispensa de licitação prevista no art. 24, inc. XIII, da Lei de Licitações sejam cercadas de cautelas, especialmente quanto à verificação do nexo entre o objeto e a finalidade institucional da futura entidade a ser contratada, de modo a manter a excepcionalidade da dispensa e afastar eventual reprovação da Corte de Contas competente a esse respeito.

O interesse público é a finalidade única da Administração. Todo ato de gestão tem por objetivo o interesse público, o qual somente pode ser apurado com a motivação do ato administrativo, que pode ser resumida no objeto de democratização do exercício da função administrativa, dentro da qual se englobam o aperfeiçoamento desse exercício, a interpretação e o controle do ato. A motivação é obrigatória para os atos administrativos vinculados ou quando a lei ou outra norma jurídica assim o determina. É a explicação dos pressupostos fáticos que levaram a Administração a editar o ato administrativo. Em vista dos seus fundamentos e finalidades, a motivação é princípio de boa administração do Estado de Direito.

Quanto à formalização do processo de dispensa de licitação, reza o artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

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

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço;

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

No que tange à justificativa do preço, necessário se faz que o órgão licitante junte aos autos do processo as propostas comerciais das empresas proponentes, bem como, a consulta aos preços de mercado, por meio de órgão oficial, para efeito de comparação de preços, pois a necessidade da sociedade ou da Administração não pode justificar preços exorbitantes ou abusivos, sob pena de ver frustrada a moralidade na seleção das propostas. Para tanto, foram juntados aos autos os contratos com outros Estados da federação, a fim de demonstrar os preços praticados em outros órgãos (SEI 50612008, 50612097 e 50612173).

Por fim, em se tratando de aquisição, foi acostado aos autos Termo de Referência (SEI 50574659), devidamente aprovado pela autoridade competente.

No que pertine à escolha da empresa a ser contratada diretamente, Marçal Justen Filho assevera, *litteris*:

Não é possível inviabilizar a atividade administrativa para tutelar o princípio da isonomia. A Administração necessita realizar o contrato e terá de contratar um único sujeito – ou, pelo menos, não poderá contratar todos os sujeitos potencialmente em condições equivalentes de conhecimento, experiência e notório saber. É impossível estabelecer critério objetivo de seleção da melhor alternativa. Logo e havendo situações equivalentes, a única solução é legitimar escolha fundada na vontade do agente administrativo. Isso corresponde ao conceito de discricionariedade.

A escolha recaiu sobre o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora - **CAEd/UFJF**, devidamente inscrita no CNPJ sob o nº 21.195.755/0001-69, estabelecida na cidade de Juiz de Fora/MG, nos termos da Justificativa (SEI 50590269).

Destarte, com esteio no preceito legal vinculado nos termos da Lei Federal nº 8.666/93, art. 24, XIII, a Administração lança mão de uma prerrogativa que a lei seguramente lhe assiste, para, em caráter complementar, reduzir as desigualdades existentes dentro da rede de ensino e promover o fortalecimento do processo ensino-aprendizagem, promovendo com qualidade, a partir da aferição de dados atualizados, o planejamento de ações educativas mais eficientes para a melhoria das práticas escolares na rede de educação de responsabilidade do Estado de Goiás.

Comissão Permanente de Licitação da Secretaria de Educação:

Alessandra Batista Lago
Presidente

Elma Maria de Jesus Moreira
Vice-Presidente

Talitha Alves Carvalho
Membro
(Licença médica)

Ana Karolyne Fernandes Peixoto
Membro

Pedro Henrique Ferreira Vaz
Membro

Pedro Vitor Damasceno Queiroz
Membro Suplente

Rosemere Luz Pereira
Membro Suplente

GERÊNCIA DE LICITAÇÃO em GOIÂNIA - GO, aos 17 dias do mês de agosto de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **ALESSANDRA BATISTA LAGO, Gerente**, em 17/08/2023, às 18:25, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



Documento assinado eletronicamente por **PEDRO VITOR DAMASCENO QUEIROZ, Pregoeiro (a)**, em 17/08/2023, às 18:38, 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 **50807656** e o código CRC **5200ECF9**.

GERÊNCIA DE LICITAÇÃO
AVENIDA ANHANGUERA 7171 Qd.R1 Lt.26, . - Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP
74110-010.



Referência: Processo nº 202300006043460



SEI 50807656