



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

PROCESSO: 015.00283917/2026-17

INTERESSADO: SECRETARIA DA EDUCAÇÃO // DIRETORIA DE PESSOAS

PARECER: CJ/SEDUC 301/2026

EMENTA: **DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONCURSO PÚBLICO. LEI Nº 14.133/2021, ART. 75, XV. Análise de contratação direta de instituição sem fins lucrativos para prestação de serviços de planejamento, organização e execução de concurso público. Exame dos pressupostos legais da dispensa, do atendimento aos requisitos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, da pesquisa de preços, da motivação da escolha do contratado, da regularidade do estudo técnico preliminar, do termo de referência e da minuta contratual. Viabilidade jurídica da contratação, condicionada à observância das recomendações e ajustes apontados.**

Senhor Procurador do Estado Chefe da Consultoria Jurídica da SEDUC:

1. Tratam os autos de proposta de contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no artigo 75, inciso XV, da Lei federal nº 14.133/2021, da **Fundação Getúlio Vargas – FGV**, para a prestação de serviços de planejamento, organização e execução de concurso público para provimento de 5.000 (cinco mil) cargos efetivos de docente efetivos, abrangendo o ensino fundamental (anos iniciais e finais) e o ensino médio distribuídos conforme as necessidades regionais da rede pública estadual.

2. Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- Despacho (doc. 0103247216);
- Estudo Técnico Preliminar (doc. 0103248337);
- Termo de Referência (doc. 0103249154);
- Anexo I (doc. 0103249706);
- Anexo II (doc. 0103250949);
- Anexo III (doc. 0103251193);
- Anexo IV (doc. 0103251405);
- Anexo V (doc. 0103251636);
- Memória de Cálculo (doc. 0103254531);
- Informação (doc. 0103255291);
- Matriz de Risco (doc. 0103257241);
- Cronograma de Desembolso (doc. 0103258248);
- Despacho (doc. 0103258295);



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

- Despacho de encaminhamento à ATDIPES (doc. [0104076493](#));
- Termo de Referência (doc. [0104139704](#));
- Despacho (doc. [0104139896](#));
- Despacho de encaminhamento à DPEP (doc. [0104268332](#));
- Termo de Referência (doc. [0106087128](#));
- Anexo I (doc. [0106087699](#));
- Despacho (doc. [0106087798](#));
- Despacho COPNOR 246/2026 (doc. [0107467394](#));
- E-mail - Solicitação de orçamento (doc. [0106894913](#));
- E-mail - Tratativas com a área técnica (prorrogação) (doc. [0106897243](#));
- E-mail - Prorrogação de solicitação de orçamento (doc. [0106898759](#));
- E-mail - 2ª Prorrogação da solicitação de orçamento (doc. [0106899535](#));
- E-mail - 3ª Prorrogação da solicitação de orçamento (doc. [0106899573](#));
- E-mail - 4ª Prorrogação da solicitação de orçamento (doc. [0106899638](#));
- E-mail - Perguntas e respostas (doc. [0106899700](#));
- E-mail - Negativas de fornecimento (doc. [0106899759](#));
- Proposta Técnica - CEBRASPE (doc. [0106946744](#));
- Proposta Técnica - CESGRANRIO (doc. [0106949436](#));
- Proposta Técnica - FCC (doc. [0106951513](#));
- Proposta Técnica - FGV (doc. [0106951840](#));
- Proposta Técnica - Fundação VUNESP (doc. [0106952620](#));
- Planilha de Pesquisa de Preços - Quadro de Classificação (doc. [0106952920](#));
- Informação DPEP nº 63/2026 - Metodologia de Pesquisa (doc. [0106969820](#));
- Despacho de encaminhamento DPEP nº 95/2026 - pós pesquisa de preços (doc. [0106969918](#));
- Informação Nota Técnica (doc. [0107489598](#));
- Despacho (doc. [0107493105](#));
- Termo de Referência pós pesquisa de preço (doc. [0107789593](#));
- E-mail Solicitação da documentação (doc. [0108103283](#));
- Documentos de Habilitação e consultas - Fundação Getúlio Vargas (doc. [0108103386](#));
- Despacho COPLIC nº 225/2026 - Encaminhamento à DIPES/COPNOR (doc. [0108103489](#));
- Documento Cronograma de Desembolso (doc. [0108253700](#));
- Despacho (doc. [0108255068](#));
- Despacho Autorizador (doc. [0108496352](#));
- Documentação – Agente de Contratação (doc. [0108496796](#));
- Minuta de Contrato (doc. [0108499459](#));
- Declaração de Utilização de Minutas Padronizadas (doc. [0108499514](#)).

3. Assim instruídos, vieram os autos para análise e parecer desta Consultoria Jurídica, por encaminhamento feito no doc. 0108569632, notando-se a inserção, após isso, dos outros seguintes documentos:

- Ficha de integração SIAFEM (doc. [0108499459](#))
- Informação – Cadastro Processo SIAGFEM (0108704078)
- Nota de Reserva – 2026NR00118 (0108718845)
- Nota de Reserva – 2026NR00119 (0108719339)
- Informação (0108719423)

É o breve relatório. Passo a opinar.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

4. Importa consignar, de início, que a análise do caso vertente se circunscreve aos documentos e manifestações contidos na instrução do presente expediente administrativo.

5. De fato, não se inclui entre as atribuições desta Consultoria tecer considerações a respeito da demanda da Administração. A análise a ser feita por esta Consultoria Jurídica limita-se aos aspectos técnico-jurídicos, não ingressando na questão da conveniência ou oportunidade das medidas técnicas e/ou administrativas, de responsabilidade das autoridades da Pasta.

6. Quanto à proposta de contratação direta, sem prévio procedimento licitatório, cabe fixar o entendimento de que a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, determina a obrigatoriedade da licitação para a contratação de serviços e obras e para a aquisição de bens pela Administração Pública, excetuadas as hipóteses previstas em lei.

7. É imprescindível licitar, porque não se pode fazer uma discriminação entre iguais: o princípio da moralidade impede que os recursos captados pela população sejam canalizados sem competição, para esse ou aquele, segundo as conveniências ou as preferências do Administrador.

8. No entanto, na hipótese de dispensa, a licitação, em princípio, pode deixar de ser realizada, pois a própria lei elevou certas circunstâncias à categoria de presunções consistentes em hipóteses nas quais se considera, *a priori*, que a contratação direta é a via mais adequada para a realização do interesse público.

9. Nesse compasso, o artigo 75 da Lei federal nº 14.133/2021 cuida de hipóteses em que é facultado à Administração contratar diretamente, ou seja, sem o prévio procedimento licitatório, embora viável, em tese, sua realização.

10. No caso sob exame, a autoridade administrativa pretende a contratação por dispensa de licitação com fundamento no inciso XV, do artigo 75, da Lei Federal nº 14.133/2021, *in verbis*:

“Art. 75. É dispensável a licitação
(...)

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;
(...)”

11. Portanto, deve restar demonstrado no processo que a contratada (i) é instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação; (ii) detém inquestionável reputação ético-profissional; e (iii) não possui fins lucrativos.

12. Quanto ao primeiro requisito do dispositivo acima transcrito, é de observar que consta do Estatuto da FGV, juntado no doc. 0108103386 (fl. 12), ser pessoa jurídica de direito privado, “de caráter técnico-científico” (artigo 1º) e, consoante seu artigo 2º tem por missão estimular o desenvolvimento nacional e como objetivo o exercício das atividades ali elencadas, entre elas:

“I – atuar, de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico, com ênfase no campo das ciências sociais: Administração, Direito, Economia e outros, atuando também na Matemática Aplicada e na Tecnologia da Informação e da Comunicação, visando colaborar na formação do povo brasileiro através da produção e disseminação de conhecimento, bem como contribuir na solução de problemas básicos do desenvolvimento econômico e do bem-estar social do país;
II – atuar no âmbito da educação em todos os seus níveis de formação, utilizando-se de todas as formas que forem convenientes para sua difusão;
(...)
VII – prestar, quando solicitada, assistência técnica a organizações públicas ou privadas, objetivando coadjuvá-las na busca da eficiência, produtividade e qualidade dos serviços;
(...)
IX – conceber e implementar projetos de fortalecimento e desenvolvimento institucional para o setor público ou privado, em todas as suas áreas de competência, inclusive gestão e tecnologia da informação”

13. Tratando-se, portanto, de instituição sem fins lucrativos, voltada ao ensino e pesquisa, à extensão universitária e à prestação de serviços à comunidade me parece possível concluir que se amolda, nesta parte, à exigência do inciso XV do artigo 75 acima transcrito.

14. É de se registrar, ademais, que o Tribunal de Contas da União (TCU), sob a égide da legislação anterior, mas com entendimento ainda aplicável, já se manifestou pela possibilidade de contratação direta, por meio de dispensa de licitação, para a realização de concurso público, consoante a Súmula TCU 287:



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

SÚMULA TCU 287: É lícita a contratação de serviço de promoção de concurso público por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, desde que sejam observados todos os requisitos previstos no referido dispositivo e demonstrado o nexo efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado (Boletim de Jurisprudência nº 63 de 24/11/2014)

15. No mesmo sentido, também a precedente Súmula nº 250, em relação às contratações diretas com esteio neste dispositivo:

“A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII da Lei nº 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.” (grifei)

16. Cabe considerar, que embora editado sob a égide da revogada Lei federal nº 8.666/1993, o entendimento sumular acima ventilado não se altera em relação à hipótese correspondente da LLCA, uma vez que a redação dada ao artigo 75, inciso XV, não se afasta daquela apresentada no artigo 24, XIII, da Lei Federal nº 8.666/93¹. Assim, é possível a adoção dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais produzidos quanto ao tema sob a égide do regramento revogado.

17. Sob este aspecto, recomendo que a Administração se certifique de que o objeto, considerando sua extensão e complexidade, não contém qualquer aspecto que possa implicar em inobservância ao entendimento sumular acima transcrito.

18. Aponto, ainda, que Estado de São Paulo, por meio da SEDUC e de outras Secretarias de Estado, já realizou contratações de forma direta, por dispensa de licitação, que tinham como objeto a realização de concurso público para o provimento de cargos, havendo manifestação do TCE-SP pela regularidade das citadas contratações², dentre as quais destaco para fins de exemplificação:

TC-023378.989.23-0- Acorda a E. Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão virtual de 26 de abril de 2024 a 30 de abril de 2024, pelo voto da Conselheira Cristiana de Castro Moraes, Relatora, e dos Conselheiros Robson Marinho, Presidente, e Sidney Estanislau Beraldo, julgar regulares a Dispensa de Licitação e o

¹ “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;”

² No mesmo sentido, entre outras: TC 033473/026/10; TC 026363/026/11; TC 37047/026/15; TC 017764.989.16-6; TC-010220/989/17.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

Contrato nº 01/2023 de 30/06/2023, celebrado entre a Coordenadoria Pedagógica – Secretaria de Estado da Educação e a Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – VUNESP, para a realização do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar SARESP/2023.

19. Quanto ao segundo requisito (inquestionável reputação ético-profissional), penso que se encontra suficientemente atendido, sendo de se observar que constam dos autos diversos atestados de execução de serviços similares pela FGV (doc. 0108103386, fls. 136/250). Ademais, há que se reconhecer a notoriedade da FGV na realização de concursos e outros certames, o que vem corroborado pelo entendimento expressado no seguinte trecho do Despacho Autorizador (doc. 0108496352):

“Nesse contexto, verificou-se que a **FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS** possui experiência consolidada na realização de concursos públicos e processos seletivos de elevada complexidade em âmbito nacional, dispondo de infraestrutura tecnológica robusta, sistemas integrados e comprovada capacidade operacional para condução de certames envolvendo elevado contingente de candidatos, assegurando isonomia, transparência, segurança da informação e controle técnico dos procedimentos executados. Ademais, conforme consignado na Nota Técnica (doc. 0107489598), a escolha da **FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS** não decorre exclusivamente de sua capacidade genérica de execução do objeto, mas especialmente da aderência específica entre o modelo avaliativo desenvolvido pela instituição e as diretrizes pedagógicas atualmente adotadas pela SEDUC-SP.

Ressalta-se que a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo vem, nos últimos ciclos, estruturando processos seletivos de docentes e seleções vinculadas à Educação Profissional com a participação da **FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**, circunstância que possibilitou a consolidação de metodologia avaliativa alinhada às diretrizes pedagógicas, aos objetivos institucionais e às necessidades estratégicas da rede estadual de ensino.

20. No que se refere ao terceiro requisito que consta do citado inciso XV (não possuir fins lucrativos), vale observar que o artigo 1º do Estatuto Social da entidade prevê expressamente que se trata de instituição sem objetivo de lucro e de natureza filantrópica (doc. 0108103386).

21. Portanto, conclui-se que a contratação direta da FGV, com fundamento no inciso XV do artigo 75 da Lei federal nº 14.133/2021 é juridicamente viável.

22. Para que a contratação ocorra de forma válida, deverão ainda ser observados os requisitos fixados pela Lei federal nº 14.133/93 que, em seu artigo 72, indica quais documentos devem instruir os processos de contratação direta. Veja-se:

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;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

- 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.

23. Portanto, cabe à autoridade competente verificar se todos os documentos que devem instruir o procedimento por imposição do artigo 72 (acima transcrito) encontram-se juntados aos autos digitais. Ademais, o artigo 6º do Decreto estadual nº 68.304/2024³, que basicamente repete os mesmos elementos.

24. Além de tais disposições, deve ser observado o disposto nos artigos 7º e 23 do Decreto estadual nº 68.304/2024⁴, no que se refere ao processamento da dispensa de licitação no Sistema de Compras do Governo Federal.

³ **Artigo 6º** - O procedimento de contratação direta, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

- 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;
- 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 de escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

§ 1º - O Sistema de Compras do Governo Federal de registro de preços poderá ser utilizado nas hipóteses de que tratam os artigos 3º e 4º deste decreto, para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

§ 2º - Na hipótese de que trata o §1º deste artigo, a indicação da dotação orçamentária somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.

§ 3º - 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 do órgão ou da entidade promotora do procedimento.

⁴ **Artigo 7º** - O órgão ou a entidade promotora do procedimento deverá inserir no Sistema de Compras do Governo Federal, no que couber, as seguintes informações para a realização do procedimento de contratação direta, por inexigibilidade ou por dispensa de licitação:

- I - a especificação do objeto a ser contratado;
- II - as quantidades e o preço estimado de cada item, nos termos do inciso II do artigo 6º deste decreto, observada a respectiva unidade de fornecimento;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

25. Sendo assim, passo à análise dos requisitos exigidos pelo artigo 72 da Lei federal nº 14.133/2021 e pelo artigo 6º do Decreto Estadual nº 86.304/2024, dividindo-os em tópicos, para facilitar a análise e compreensão.

Artigo, inciso I da Lei 14.133/21: documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo.

26. Destaco, acerca deste inciso I, a necessidade de ponderar quanto à cautela que deve guiar a interpretação da expressão “e, se for o caso”, não devendo ser admitida a indução à conclusão de que a legislação estaria dispensando o estudo técnico preliminar, a análise de riscos, o termo de referência e o projeto básico ou executivo, pois não pode o termo ser erigido como autorização para se dispensar, injustificadamente, os documentos ali elencados.

27. Como consignado no Parecer Referencial nº 00005/2023/CGLIC/CONJUR-MGI/CGU/AGU⁵, a “dispensa de algum dos documentos constantes do inciso I somente deverá ocorrer diante da incongruência fático-jurídica do objeto a ser contratado (ex.: não é exigido projeto básico ou executivo em contratações que não se refiram a obras ou serviços de engenharia), ou em razão de uma autorização específica prevista em lei ou regulamento próprio”.

III - o local e o prazo de entrega do bem, prestação do serviço ou realização da obra;

IV - declaração de observância às disposições previstas na Lei Complementar federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, nas hipóteses dos incisos I e II do artigo 4º deste decreto;

V - as condições da contratação e as sanções aplicáveis pela inexecução total ou parcial do ajuste.

§ 1º - Nas hipóteses de dispensa de licitação com disputa eletrônica, além do disposto nos incisos I a V do "caput" deste artigo, o órgão ou entidade também deverá inserir no Sistema de Compras do Governo Federal as seguintes informações:

1. o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;

2. a data e o horário da realização do procedimento eletrônico, bem como o endereço eletrônico onde este ocorrerá.

§ 2º - A informação sobre o preço estimado é dispensada na hipótese do § 1º do artigo 14 deste decreto.

(...)

Artigo 23 - Nas hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação sem disputa eletrônica, após as inserções no Sistema de Compras do Governo Federal dos documentos e informações de que tratam o "caput" do artigo 6º e o "caput" do artigo 7º deste decreto, o resultado será publicado automaticamente no PNCP.

⁵ Disponível em https://sapiens.agu.gov.br/valida_publico?id=1210560776. Acesso em 05/06/2024.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

28. Portanto, eventual ausência de algum dos documentos listados no inciso I, do artigo 72 deve ser devidamente justificada pela área técnica da Administração, sempre tendo em vista as especificidades do caso concreto.

Documento de Formalização de Demanda – DFD

29. O artigo 12, inciso VII, da LLCA dispõe que *“a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias”*. De acordo com o disposto no artigo 2º, inciso IV, do Decreto Estadual nº 67.689/2023⁶, o documento de formalização de demanda - DFD é *“documento que fundamenta o plano de contratações anual, por meio do qual a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação”*

30. De acordo com o artigo 7º do citado diploma estadual, o DFD deverá conter as seguintes informações:

- I – justificativa da necessidade da contratação;
- II – descrição sucinta do objeto;
- III – quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;
- IV – estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado;
- V – indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou entidade;
- VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;
- VII – indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização e demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas;
- VIII – nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

Parágrafo único - Para cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, os órgãos e as entidades observarão, no mínimo, o nível referente à classe dos materiais ou ao grupo dos serviços e das obras dos Sistemas de Catalogação de Material, de Serviços ou de Obras do Governo federal.

⁶ Regulamenta o inciso VII do artigo 12 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o plano de contratações anual no âmbito da Administração Pública direta e autárquica.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

31. No caso sob exame, observo que o despacho doc. 0103247216, rotulado como Documento de Formalização de Demanda (DFD), mas aparente formulado fora do sistema eletrônico Compras.sp, preenche em linhas gerais seus requisitos, recomendando-se o uso do modelo padrão que se encontra disponível na aba “Toolkits”⁷ do site “compras.sp.gov.br”. Ademais, desde o ano de 2025, tal deve ser feito, preferencialmente, por meio do PGC no sistema compras.gov.br, o que recomendo seja observado. No que se refere aos requisitos normativos transcritos no item anterior, todos parecem estar contemplados.

32. Recomendo, ademais, que a Administração certifique o correto enquadramento em relação ao parágrafo único do artigo 7º, bem como que, oportunamente, providencie as diligências administrativas previstas nos demais dispositivos do Decreto.

Estudo Técnico Preliminar

33. O estudo técnico preliminar – ETP é elemento típico da etapa de planejamento da contratação, destinando-se a caracterizar o interesse público envolvido e a melhor solução para satisfazê-lo, oferecendo os subsídios ao termo de referência. Nele fica evidenciado o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

34. No âmbito do Estado de São Paulo, o ETP foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 68.017/2023 que o define como *“documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução para satisfazê-lo e oferece subsídios ao anteprojeto, ao termo de referência ou a projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”* (artigo 2º, inciso I)

35. Em caráter preliminar, o Decreto estadual nº 68.017/2023 traz diretrizes gerais a serem observadas na elaboração do documento, o que deve ser observado pela Administração ao longo de toda a sua confecção, sendo recomendável justificar a

⁷ <https://compras.sp.gov.br/agente-publico/toolkits-documentos-padronizados/>



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

impossibilidade de atendimento a uma ou algumas de tais diretrizes, conforme o caso concreto. Veja-se:

“Artigo 3º - O ETP deverá:

- I - evidenciar o problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação das viabilidades técnica, socioeconômica e ambiental da contratação;
- II - estar alinhado com o Plano de Contratações Anual, com o Plano de Logística Sustentável e com os demais instrumentos de planejamento da Administração;
- III - ser elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação, observado o § 1º do artigo 2º deste decreto.

Artigo 4º - A elaboração do ETP deverá considerar:

- I - a possibilidade de utilização de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra, desde que não haja prejuízo à competitividade do processo licitatório e à eficiência do respectivo contrato, nos termos do § 2º do artigo 25 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;
 - II - a necessidade de ser exigido, em edital ou em aviso de contratação direta, que os serviços de manutenção e assistência técnica sejam prestados mediante deslocamento de técnico ou disponibilizados em unidade de prestação de serviços localizada em distância compatível com suas necessidades, conforme dispõe o § 4º do artigo 40 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;
 - III - as contratações anteriores voltadas ao atendimento de necessidade idêntica ou semelhante à atual, como forma de melhorar a performance contratual, em especial nas contratações de execução continuada ou de fornecimento contínuo de bens e serviços, com base, inclusive, no relatório final de que trata a alínea "d" do inciso VI do § 3º do artigo 174 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021;
 - IV - os ETPs de outros órgãos e entidades, disponíveis na base de dados do Sistema ETP Digital, voltados ao atendimento de necessidade idêntica ou semelhante.
- (...)

36. O decreto em questão detalha os procedimentos a serem adotados pelo órgão ou entidade licitante, especialmente a utilização do Sistema ETP Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal, e os estabelecidos no Manual do Sistema ETP Digital, disponível no Portal de Compras do Estado, e o conteúdo do ETP, o que deverá ser observado, no que for pertinente (artigo 1º do Decreto estadual nº 68.017/2023 – atendido: doc. 0103248337).

37. O artigo 18, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021 apresenta o rol de elementos que devem constituir o ETP, o que também foi reproduzido, em linhas gerais, nos incisos do artigo 5º do Decreto Estadual nº 68.017/2023. Segundo o § 1º deste último dispositivo, o documento deverá conter, **no mínimo**, os elementos dos incisos I, V, VI, VII e XIII. São eles: descrição da necessidade da contratação (**inciso I**); estimativa das quantidades a serem contratadas (**inciso V**); estimativa do valor da contratação (**inciso VI**); justificativas para o parcelamento ou não da solução (**inciso VII**); e manifestação conclusiva sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (**inciso XIII**).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

38. Por sua vez, também de acordo com o mesmo §1º acima citado, os demais elementos previstos nos incisos do “caput”, caso não sejam contemplados no ETP, deverão ser justificados pela Administração, a saber: descrição dos requisitos da contratação necessários e suficientes à escolha da solução (**inciso II**); levantamento de mercado, consistente na análise das alternativas possíveis, e justificativas técnica e econômica da escolha da solução a contratar (**inciso III**); descrição da solução como um todo (**inciso IV**); contratações correlatas e/ou interdependentes (**inciso VIII**); demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual (**inciso IX**); demonstrativo dos resultados pretendidos (**inciso X**); providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato (**inciso XI**); descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras (**inciso XII**).

39. Vale anotar que a identificação da **necessidade da contratação** (artigo 5º, inciso I, do Decreto Estadual nº 68.017/2023) é a primeira questão a ser enfrentada em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando, assim, qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

40. Recorda-se que esse tipo de justificativa deve ser suficiente para demonstrar a indispensabilidade da contratação que se pretende realizar, sendo vedadas justificativas genéricas, incapazes de demonstrar de forma cabal a necessidade da Administração. É certo, entretanto, que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito das razões do Administrador, que envolve os juízos de oportunidade e conveniência, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto.

41. No caso, a descrição da **necessidade da contratação (item ‘2’ do ETP - doc. 0103248337)**, sem adentrarmos as razões de mérito da autoridade, parece suficiente, apontando a necessidade da contratação para a realização de concurso público para preenchimento de 5.000 (cinco mil) vagas de docentes efetivos.

42. Quanto aos demais requisitos do ETP, no que toca ao documento elaborado pela Administração, observo o seguinte:

a) **Item ‘4’: requisitos da contratação** (LLCA, artigo 18, §1º, III, e Decreto estadual nº 68.017/2023, artigo 5º, II). O Decreto estadual indica que devem ser os “necessários e suficientes”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

à escolha da solução, prevendo critérios e práticas de sustentabilidade, em todas as suas dimensões, observadas as leis ou regulamentações específicas, bem como padrões mínimos de qualidade e desempenho”. Recomendo que a Administração se certifique, em juízo técnico, que as informações constantes são suficientes para contemplar o atendimento a este comando legal.

b) Item ‘5’: é de se observar que o **levantamento de mercado** consiste na análise das alternativas possíveis e justificativas técnica e econômica da escolha da solução a contratar. Na etapa de levantamento, o órgão deverá, primeiramente, **prover a análise técnica das soluções identificadas, promovendo a análise econômica apenas daquelas que, qualitativamente, forem viáveis**, como forma de minimização de custo processual.

b.1) Cabe lembrar que, embora o artigo 75, XV, da Lei federal nº 14.133/2021 autorize a contratação direta, é relevante observar que a Administração não pode beneficiar uma instituição em detrimento de outras semelhantes existentes, em obediência ao princípio da isonomia. Sobre essa questão, Marçal Justen Filho⁸ ensina que:

“Se diversas instituições desempenham atividades equivalentes e todas podem ser contratadas pela Administração, é imperioso justificar o motivo de preferência por uma delas especificamente. Se não for possível encontrar um fundamento compatível com o princípio da isonomia, a solução será produzir um processo seletivo que assegure tratamento igualitário a todas as possíveis interessadas. Esse fundamento parece orientar a jurisprudência do TCU, tal como se pode constatar em decisão na qual se consignou que: ‘o art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, privilegia, quando das contratações públicas, as instituições brasileiras sem fins lucrativos incumbidas regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, em detrimento de organizações que visam ao lucro. Entretanto, esse artigo é inaplicável a contratações em áreas onde operam exclusivamente entidades sem fins lucrativos; caso contrário, fere-se o princípio da isonomia insito nos arts. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e 3º, caput, da Lei nº 8.666/93’ (Acórdão nº 1.731/2003, 1ª C., rel. Min. Iram Saraiva).”

b.2) Dessa forma, é necessário que a Administração evidencie nos autos a razão pela qual, dentre as várias instituições que poderiam executar o objeto, sua preferência recai sobre a FGV. Observo que a análise das propostas apresentadas, com vistas a avaliar e certificar sua correspondência com as previsões e exigências do ETP e do Termo de Referência é atividade técnica de responsabilidade da Administração. Este órgão consultivo não detém competência ou mesmo conhecimento para avaliar aspectos técnicos das condições de contratação e de

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, pág. 1.080.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

execução do objeto. Recomendo que a Administração tenha também avaliado e comparado os preços unitários e demais aspectos técnicos, e que não tenha verificado qualquer discrepância capaz de infirmar a validade da proposta eleita, **especialmente considerando que a FGV apresentou proposta econômica de valor superior ao de outra entidade consultada (Fundação VUNESP – doc. 0106952620).**

c) **Item ‘6’: Descrição da solução como um todo.** Aqui, ao que parece, a Administração buscou atender ao disposto no artigo 5º, inciso IV, do Decreto estadual nº 68.017/2023 e §1º, inciso VII, do artigo 18, da Lei federal nº 14.133/2021. Novamente, dado o conteúdo essencialmente técnico do objeto, recomendo que a administração se certifique de ter avaliado corretamente a solução escolhida.

d) **Item ‘7’: a estimativa de quantidades**, acompanhada de memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte (§1º, inciso IV do artigo 18 da Lei federal nº 14.133/2021 e inciso V do artigo 5º do Decreto estadual nº 68.017/2023). Trata-se de conteúdo obrigatório de todo ETP.

d.1) Nessa linha, devem ser evitadas as estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que demonstrem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda. Convém reforçar que a metodologia utilizada para o cálculo dos quantitativos deve ser exposta de maneira clara no ETP, juntando-se as memórias de cálculo e todos os documentos que lhes dão suporte (como, por exemplo, faturas ou o histórico de consumo de contratações anteriores, dados sobre a demanda interna, gráficos etc.).

d.2) No caso, a Administração informa o número de professores que estima sejam aprovados no certame público (5.000 docentes). Com efeito, tratando-se de serviços de organização e execução de concurso, a estimativa de quantitativo deve se referir ao número efetivamente esperado de candidatos participantes, estimado pela Pasta em 150.000 (cento e cinquenta mil). Ainda que o pagamento à entidade contratada seja fixado com base no número efetivo de inscrições recebidas (empreitada por preço unitário), uma maior precisão nessa estimativa contribui para evitar ou, ao menos, mitigar eventuais questionamentos da contratada quanto ao não atingimento do quantitativo projetado.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

- e) **Item ‘8’: Estimativa do valor da contratação**⁹, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte. (artigo 5º, inciso VI, do Decreto estadual nº 68.017/2023 e §1º, inciso VI, do artigo 18, da Lei federal nº 14.133/2021). Trata-se, também, de conteúdo obrigatório do ETP. No caso, a estimativa de número de candidatos inscritos mencionada nas observações acima se encontra neste item. Sem prejuízo da revisão acima proposta, observo que a estimativa parece ter levado em conta já o valor da proposta da FGV, o que penso ser suficiente, considerando os termos do Enunciado do FONACON, transcrito na nota de rodapé.
- f) **Item ‘9’:** Outro aspecto que deve ser levando em conta na etapa de planejamento da licitação é o **parcelamento ou não da solução**, cuja justificativa deve constar, de forma obrigatória, do ETP (artigo 5º, VII). Tal disposição legal, no caso dos serviços, deve atender o disposto no Artigo 47 da Lei federal nº 14.133/2021¹⁰. Observo que a decisão final acerca do parcelamento envolve contornos técnicos e gerenciais específicos, a serem pormenorizados pela Administração, mediante justificativa baseada nos elementos legalmente definidos, certificando-se, sob o crivo técnico, de que a justificativa se encontra apta a atender os contornos do citado artigo 47.
- g) **Item ‘10’:** (artigo 5º, inciso VIII), a Administração informa que não há **contratações correlatas e interdependentes** que possam interferir na contratação para a execução do

⁹ A respeito do assunto, cita-se o Enunciado nº 10 do Fórum Nacional das Consultorias Jurídica das Procuradorias-gerais dos Estados e do Distrito Federal – FONACON: “*A estimativa do valor da contratação, exigida quando da elaboração do Estudo Técnico Preliminar, poderá ser feita de forma sumária, com documentos de pronta consulta e imediatamente disponíveis não necessitando seguir o rigor do art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021*”.

¹⁰ Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:

I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;

II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.

§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados:

I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

§ 2º Na licitação de serviços de manutenção e assistência técnica, o edital deverá definir o local de realização dos serviços, admitida a exigência de deslocamento de técnico ao local da repartição ou a exigência de que o contratado tenha unidade de prestação de serviços em distância compatível com as necessidades da Administração.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

concurso tratado neste processo. Observo que a definição das contratações com tais características se acha nos incisos III e IV do artigo 2º do Decreto estadual nº 68.017/2023.

h) Item ‘11’: informa os elementos orçamentários correspondentes ao tipo de despesa, de modo a evidenciar a previsão do objeto no Plano de Contratações Anual. A informação, salvo melhor juízo, me parece presente no item 11.2. e atende ao comando do inciso IX do artigo 5º Decreto Estadual nº 68.017/2023. Ademais, deve constar, neste ou no item ‘12’ do ETP (por se tratar de tema relacionado), a informação relativa ao alinhamento com o Plano de Logística Sustentável, relacionado ao inciso II do artigo 3º do mesmo Decreto.

i) Item ‘12’: Benefícios a serem alcançados com a contratação. **Demonstração dos resultados pretendidos** (inciso X, do artigo 5º). O dispositivo legal exige que a demonstração dos resultados pretendidos se dê quanto a aspectos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis.

j) Item ‘13’ – Providências prévias ao contrato. Recomendo que a Administração se certifique de que o quanto indicado é suficiente, em juízo técnico.

k) Item ‘14’ – Impactos ambientais: Recomendo que a Administração se certifique de que o quanto indicado é suficiente, em juízo técnico.

l) Item ‘15’ – Viabilidade da contratação. (previsão do artigo 5º, XIII, do Decreto estadual nº 68.017/2023 e da Lei federal nº 14.133/2021, artigo 18, §1º, XIII). A previsão legal é de que haja “posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade” administrativa. Trata-se de conteúdo obrigatório do ETP. Recomendo que a Administração se certifique de que a justificativa é suficiente em juízo técnico.

m) observo, por fim, que consta da Minuta de Despacho Autorizador (doc. 0108496352), a aprovação do ETP pela autoridade competente.

43. Outra disposição cujo atendimento deve ser demonstrado pela Administração é o que consta do artigo 7º do Decreto estadual nº 68.017/2023:

“**Artigo 7º** - Ao final da elaboração do ETP, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”¹¹.

¹¹ Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

44. De qualquer forma, lembro que o ETP constitui documento de ordem eminentemente técnica, não cabendo a este órgão jurídico aprofundar a análise de seu conteúdo, cabendo recomendar que o setor técnico revise o documento cuidadosamente, certificando-se de que está em conformidade com os parâmetros exigidos pela legislação, conforme delineado acima.

Análise de riscos

45. A **análise de riscos**¹² consiste na identificação dos riscos que possam comprometer ou frustrar a contratação pretendida, prejudicando o resultado pretendido e o pleno atendimento do interesse público, definindo-se seus métodos de gerenciamento, ações preventivas e de contingência. A Administração tem ainda o dever de avaliar os riscos pertinentes à execução contratual. Esses fatores se refletirão nas decisões adotadas para a elaboração de regras contratuais específicas.

46. Ordinariamente o gerenciamento de risco se materializa por meio de um “mapa de riscos”, o que é diferente da “matriz de riscos” a que alude o artigo 6º, inciso XVII, da Lei Federal nº 14.133/2021¹³ (cláusula contratual definidora de riscos e

¹² De acordo com a publicação Instrumentos de Padronização dos Procedimentos de Contratação da AGU: “[o] gerenciamento de riscos, então, trata-se de importante etapa do Planejamento da Contratação em que cabe à equipe responsável pela sua realização: • identificar os principais riscos que possam comprometer a efetividade da contratação ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades do órgão; • avaliar os riscos que foram identificados e mensurar a probabilidade de sua ocorrência e o seu possível impacto; • conferir tratamento aos riscos por meio da definição de ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos e consequência (“ações preventivas”), ou então, para os riscos que persistirem, definir as “ações de contingência” para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; • definir os responsáveis pelas ações de tratamento e monitoramento dos riscos, sendo relevante a indicação do setor que, de fato, tenha atribuição para tratar de forma eficiente os eventos mapeados”. **Instrumento de padronização dos procedimentos de contratação** – Brasília: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023.

¹³ **Art. 6º.** (...) XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações: a) listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato que possam causar impacto em seu equilíbrio econômico-financeiro e previsão de eventual necessidade de prolação de termo aditivo por ocasião de sua ocorrência; b) no caso de obrigações de resultado, estabelecimento das frações do objeto com relação às quais haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, em termos de modificação das soluções previamente delineadas no anteprojeto ou no projeto básico; c) no caso de obrigações de meio, estabelecimento preciso das frações do objeto com relação às quais não haverá liberdade para os contratados inovarem em soluções metodológicas ou tecnológicas, devendo haver obrigação de



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do ajuste).

47. Verifica-se que a Pasta elaborou Matriz de Gerenciamento de Riscos (doc. 0103257241), recomendando-se que se certifique de ter já adotado as ações preventivas cuja necessidade foi identificada, bem como que não foram identificados outros fatores que demandem necessidade de tratamento e acompanhamento. Cabe salientar que o exame da adequação do referido documento não se insere na competência deste órgão jurídico, uma vez que possui caráter eminentemente técnico.

Termo de Referência

48. Com relação ao **termo de referência – TR**, trata-se de documento voltado à caracterização do objeto contratual, salientando-se que o artigo 6º, inciso XXIII¹⁴, da Lei Federal nº 14.133/2021 descreve o seu conteúdo mínimo necessário.

49. No âmbito estadual, o Decreto nº 68.185/2023 orienta a elaboração do TR, destacando-se a necessidade de utilização do Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Governo Federal (art. 1º, § 1º), bem como de observância aos procedimentos estabelecidos no Manual de Sistema TR Digital, disponível no Portal de Compras do Estado (art. 1º, § 2º), o que se sugere seja atestado nos autos.

50. Recomenda-se, ademais, que o Termo de Referência observe o modelo disponibilizado pela Secretaria de Gestão e Governo Digital – SGGD, constante

aderência entre a execução e a solução predefinida no anteprojeto ou no projeto básico, consideradas as características do regime de execução no caso de obras e serviços de engenharia.

¹⁴ “**Art. 6º** (...) XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento; f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; j) adequação orçamentária;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

da aba “Toolkits”, voltado ao pregão eletrônico e contratações diretas, no Portal Compras de São Paulo¹⁵, em razão do disposto no §3º do artigo 6º do citado Decreto Estadual nº 68.185/2023.

51. Frise-se que deverão ser registrados no Sistema TR Digital os parâmetros e elementos descritivos constantes do artigo 6º do Decreto Estadual nº 68.185/2023, tais como a definição do objeto, a fundamentação da contratação, a descrição da solução como um todo, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor, estimativas do valor da contratação e adequação orçamentária.

52. De acordo com o artigo 10 do Decreto Estadual nº 68.021/2023, que institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo, a não utilização do referido catálogo é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação.

53. De toda sorte, convém salientar que o exame das especificações do objeto e suas características foge à competência deste órgão jurídico, pela falta do indispensável conhecimento técnico para tanto. No entanto, recomenda-se ao setor responsável pela elaboração do Termo de Referência o necessário cuidado na sua especificação e quantificação, certificando-se de que o documento contém a explicitação **clara, precisa e suficiente**¹⁶ da descrição do objeto e das obrigações que serão atribuídas à contratada, de sorte que não restem dúvidas a eventuais interessados quanto à delimitação do objeto do certame.

54. Recomenda-se também que se ateste no expediente que os responsáveis pela elaboração do TR preenchem os requisitos previstos no artigo 7º da Lei Federal nº 14.133/2021 e atendem às definições e determinações dos artigos 2º e 5º do Decreto estadual nº 68.185/2023.

¹⁵ Disponível em: <<https://compras.sp.gov.br/agente-publico/arquivos-documentos-padronizados/>>.

¹⁶ **Súmula nº 166** do Tribunal de Contas da União “*A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão*”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

55. Ademais, tal como previsto para o ETP, deverá ser observado o disposto no artigo 7º do mesmo Decreto estadual nº 68.185/2023:

“Artigo 7º - Ao final da elaboração do TR, deve-se avaliar a necessidade de classificá-lo nos termos da Lei federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.”

56. O Decreto nº 68.185/2023 também determina que o TR esteja alinhado com o Plano de Contratações Anual, com o Plano de Logística Sustentável e com os demais instrumentos de planejamento da Administração, o que deverá ser observado pela Administração.

57. Não é demais ressaltar que, nos termos do artigo 20 da LLCA, é vedada a aquisição de bens e contratação de serviços enquadrados na categoria de luxo, definidos na forma do Decreto Estadual nº 67.985/2023, que regulamentou a questão no âmbito da Administração Pública direta e autárquica do Estado de São Paulo.

58. No caso, após o Despacho de anuência do documento 0107493105, consta dos autos o Termo de Referência Digital elaborado com as necessárias retificações decorrentes da pesquisa de preços (doc. 0107789593), contemplando disposições acerca das condições gerais da contratação, fundamentação e descrição da necessidade, requisitos da contratação, modelo de gestão do contrato, critérios de medição e pagamento, forma e critérios de seleção do fornecedor, estimativas do valor da contratação e adequação orçamentária.

59. Foi providenciada Declaração de utilização das minutas padronizadas do Estado de São Paulo, elaboradas de acordo com a Lei federal nº 14.133/2021 no doc. 0108499514. De acordo com a citada Declaração, foi adotado o modelo de Termo de Referência para contratação direta de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra, versão de 12/01/2026, com indicação, no seu anexo, da lista de alterações realizadas.

60. Recomenda-se que o setor técnico promova uma revisão geral e cuidadosa do documento à luz das observações tecidas acima, valendo ainda as seguintes:

a) Subitem 4.2.1, V: Retificar, também, a redação, a fim de que conste que “Serão admitidos apenas títulos de capitalização conforme a modalidade de instrumento “Título de capitalização de garantia custeados por pagamento único”, com resgate do valor total em única parcela, emitido com observância da legislação que rege a matéria”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

h) **Item ‘5’:** trata-se de item complexo, que descreve as necessidades e condições de execução do futuro ajuste. Recomendo que a Administração se certifique de que contemplou todas as suas necessidades, pois não poderá exigir da futura contratada aquilo que não constar do Termo de Referência.

i) **Item “7”:** Três pontos merecem atenção e inserção neste item, a saber:

- **Arrecadação da taxa de inscrição:** Considerando o teor da Súmula 214 do Tribunal de Contas da União¹⁷ e pacífica jurisprudência de contas, que proíbe a remuneração da entidade promotora de concurso diretamente por meio da taxa de inscrição, por se tratar de *receita pública*, impõe-se que neste item o Termo de Referência determine, expressamente, que sua arrecadação dar-se-á pela organizadora, que, em prazo a ser definido pela Pasta, restituirá o total arrecadado em conta do Tesouro Estadual, mediante prestação de contas.
- **Assunção, pela contratada, do risco de inscrições em número inferior ao estimado:** Embora conste dos autos que o número de inscritos foi estimado em 150.000 (cento e cinquenta mil) candidatos e que o pagamento devido à organizadora dar-se-á pelo número de inscrições efetivamente realizadas (empreitada por preço unitário), é importante mencionar expressamente neste item do Termo de Referência que a contratada tem ciência deste risco, assumindo-o sem ônus ao Estado (contratante), **fato que depende de sua prévia anuência**. Com isso, busca-se evitar eventual recusa de cumprimento do objeto, em especial se a estimativa for mais de 25% superior ao número de candidatos efetivamente inscritos, caso em que a redução do quantitativo contratual estaria condicionada à sua concordância (art. 125, LLCA). E, a exemplo do item anterior, tal previsão também deverá constar expressamente do contrato administrativo a ser celebrado.

¹⁷ Súmula 214, TCU: “Os valores correspondentes às taxas de inscrição em concursos públicos devem ser recolhidos ao Banco do Brasil S.A., à conta do Tesouro Nacional, por meio de documento próprio, de acordo com a sistemática de arrecadação das receitas federais prevista no Decreto-lei nº 1.755, de 31/12/79, e integrar as tomadas ou prestações de contas dos responsáveis ou dirigentes de órgãos da Administração Federal Direta, para exame e julgamento pelo Tribunal de Contas da União.”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

61. Ainda quanto ao Termo de Referência, verifico a previsão, no Subitem '1.4', de parcial possibilidade de subcontratação, conforme as regras estabelecidas no instrumento de contratação.

62. Acerca deste tema, algumas considerações me parecem necessárias, pois na contratação direta, em princípio, não haveria que se cogitar de subcontratação.

63. No entanto, nos termos do Parecer PA nº 300/2005, há hipóteses em que se admite subcontratação mesmo nos contratos firmados com inexigibilidade de licitação ou em que a dispensa está alicerçada em aspecto personalíssimo do contratado. Para que seja admitida, contudo, a subcontratação deve se restringir a obrigação acessória, aspecto específico e não essencial da obrigação assumida. Extraí-se do Parecer PA nº 300/2005:

“13. O Parecer PA- n. 212/2002 já apreciou questão similar em que se discutia a possibilidade de subcontratação de serviços decorrentes de contrato firmado com inexigibilidade de licitação, tendo sido aprovada a conclusão favorável à subcontratação no caso concreto porque se cuidava de ‘obrigação acessória e eventual’, o que não desnaturaria o caráter do ajuste. (...) 15. Ademais, no Parecer PA n. 184/2004, também devidamente aprovado no âmbito da Instituição, deixou-se assentado que ‘a lógica da subcontratação pressupõe a transmissão a um terceiro da execução de segmento do objeto contratado que, tomado em si mesmo, não se confunde com o todo licitado’. 16. Conclui-se, portanto, que o caráter personalíssimo da obrigação decorrente de contrato firmado com dispensa de licitação fundamentada no artigo 24, inciso VIII, da Lei de licitações pode, em tese, ser óbice à subcontratação dos serviços. No entanto, mesmo nos contratos firmados com inexigibilidade de licitação ou em que a dispensa está alicerçada em aspecto personalíssimo do contratado, é possível vislumbrar situação em que pode haver a subcontratação, desde que esta fique circunscrita a aspecto específico e não essencial da obrigação assumida 17. Essa questão apenas pode ser dirimida mediante o exame do objeto do contrato, da parcela da obrigação que se pretende subcontratar e das justificativas para tantas apresentadas” (grifou-se)

64. Relevante, ainda, levar ao conhecimento da Administração o entendimento do Tribunal de Contas da União, quanto aos limites admissíveis de subcontratação em casos de contratação direta. No voto condutor do Relator Ministro Benjamin Zymler no Acórdão nº 3193/2014, Plenário, j. 19/11/2014, as seguintes razões foram externadas por ocasião da análise de subcontratação em contratação direta com fundamento no inciso XIII do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/1993, o que deve ser observado no caso ora sob análise:

“(...) 5. Consoante exposto nos pareceres precedentes, antes da contratação, a fundação não dispunha em seus quadros de corpo técnico qualificado para a execução dos serviços.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

Ademais, teriam sido considerados os conhecimentos técnicos de outra empresa para justificar a não realização de licitação.

6. Assim, a contratação direta teria sido indevida porque estaria em desacordo com jurisprudência desta Corte, mediante a qual é estabelecido que a entidade contratada por dispensa de licitação, com base no art. 24, XIII, da Lei 8.666/1993, deve comprovar a capacidade de execução do objeto pactuado com meios próprios e de acordo com as suas finalidades institucionais, sendo, portanto, inadmissível a subcontratação dos serviços (v.g. Acórdãos Plenário 1.803/2010 e 551/2010).

7. Esse entendimento, observo, tem por objetivo evitar que se utilize desse permissivo legal para contratação direta de empresa que atuará meramente como intermediária na prestação dos serviços. Busca-se evitar a fuga ao regular certame licitatório, pois a empresa de fato executora do objeto não preencheria os requisitos subjetivos e objetivos para que fosse contratada com fulcro nessa hipótese de dispensa de licitação.

8. Essas exigências, ademais, vão ao encontro da disposição da norma que estabelece a necessidade de as contratadas possuírem 'inquestionável reputação ético-profissional' ou, em outras palavras, indiscutível capacitação para executar o objeto. Isso porque, se a instituição não possui as condições técnicas para desempenhar a atividade por si só, não há como se supor que ela atenda essa exigência legal.

9. Extraí-se também desse entendimento jurisprudencial a preocupação com o respeito ao princípio da economicidade, pois, caso contrário, haveria o desnecessário pagamento de valores a título de taxa de intermediação, correspondente à diferença entre o montante despendido pela administração e aquele auferido pela subcontratada executora dos serviços.

10. Essas conclusões, entretanto, a meu sentir, não devem ser interpretadas de forma absoluta no sentido de que todo o pessoal necessário para a execução do objeto já deve compor os quadros da entidade previamente à contratação ou de que ela não possa de forma alguma se valer da prestação de serviços de terceiros. Isso porque a realidade mercadológica pode impor uma diversidade de fornecedores necessários à execução contratual.

11. Ademais, efetuar tais exigências previamente à contratação, mesmo quando precedida de certame licitatório, pode até mesmo ir de encontro ao princípio da busca da proposta mais vantajosa para a administração. A uma, porque poderia implicar que as empresas tivessem em seus quadros uma estrutura organizacional ociosa cujos custos seriam repassados quando da contratação. A duas, porque poderia restringir significativamente o universo de futuros contratados.

12. Parece-me que o espírito da norma legal é estabelecer que a futura contratada disponha de irrefutável experiência na realização do objeto a ser contratado e de um núcleo permanente de pessoal qualificado. A prestação de serviços auxiliares por terceiros – referentes a partes não relevantes do objeto – e a complementação do quadro de pessoal poderiam ocorrer de acordo com as necessidades impostas pela contratação.

13. Em suma, o essencial é verificar em cada caso se houve a desvirtuação da norma legal de forma a se concluir que a contratada atuou como mera intermediária ou não detinha a capacitação necessária para a execução do objeto. (...)¹⁸ (grifei e destaquei)

65. Portanto, no presente caso, recomendo à Administração reavaliar todos os itens que compõem o objeto da contratação, a fim de verificar se há ou não serviços que irão demandar subcontratação e, em caso positivo, além de alterar a redação do subitem '1.4', demonstrar o interesse público a justificar a medida, estabelecer o limite

¹⁸ No mesmo sentido, cf. Acórdão nº 2669/2016, Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler, j. 19/10/2016.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

em que será admitida, bem como assegurar-se de que a subcontratação fique circunscrita a obrigação acessória, aspecto específico e não essencial da obrigação assumida junto ao contratante, de acordo com as necessidades impostas pela contratação, considerando a realidade mercadológica, certificando expressamente nos autos nesse sentido, além de justificar sua compatibilidade com o fundamento da inexigibilidade da contratação, demonstrando, enfim, que foram respeitados o entendimento e os parâmetros tecidos pela Procuradoria Geral do Estado e pelo Tribunal de Contas da União. Além disso, eventuais serviços prestados por terceiros deverão ser realizados sob a orientação e responsabilidade da contratada, que mantém integral responsabilidade por todas as obrigações para com o contratante.¹⁹

66. Ainda quanto ao Termo de Referência, verifico que a Administração, no **Item 9, Subitem '9.2.'** elegeu o regime de execução de empreitada por preço unitário, que vem definida no inciso XXVIII do artigo 6º da Lei federal nº 14.133/2021²⁰. Recomendo que a Administração se certifique de sua opção, que reflete diretamente na forma de pagamento.

67. Na empreitada por preço global, o contratante se compromete a pagar o valor total proposto pelo licitante para a execução integral do objeto do contrato, ainda que este possa ser dividido em partes. Já na empreitada por preço unitário, o preço é cotado para cada parte do todo, comprometendo-se o órgão a pagar apenas as unidades efetivamente consumidas.

68. Assim, cabe à Administração avaliar se seu interesse seria o recebimento de serviços que resultam numa produção específica, em sua totalidade, por todo o período da contratação, nos moldes especificados no termo de referência.

69. Importante destacar que a empreitada por preço global deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, **com boa margem de precisão**, as quantidades dos serviços a serem executados; enquanto a empreitada por preço

¹⁹ Parecer SubG-Cons. nº 13/2020.

²⁰ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXVIII - **empreitada por preço unitário**: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

XXIX - **empreitada por preço global**: contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo e total;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

unitário deve ser preferida para objetos que, por sua natureza, não permitam a precisa indicação dos quantitativos orçamentários.

70. Nesse sentido o informativo 162 do Tribunal de Contas da União referente a licitações e contratos²¹:

- “1. A empreitada por preço global deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem executados; enquanto a empreitada por preço unitário deve ser preferida para objetos que, por sua natureza, não permitam a precisa indicação dos quantitativos orçamentários.
2. Nas empreitadas por preço global, os editais devem especificar, de forma objetiva, as regras para as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa concluída do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/93.
3. A utilização da empreitada por preço global para objetos com imprecisão intrínseca de quantitativos deve ser justificada no processo, em termos técnicos, econômicos ou outros devidamente motivados.
4. Nas empreitadas por preço global, alterações no projeto ou nas especificações de obra ou serviço, realizadas unilateralmente pela Administração, implicam a necessidade de celebração de termo aditivo.
5. Nas empreitadas por preço global, erros ou omissões relevantes no orçamento poderão ensejar termos aditivos, de modo a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes.”

71. Observo que, caso a Administração avalie que o objeto, dada a sua complexidade e a aglutinação de vários itens, comporte ambos os regimes de execução, parte empreitada por preço global e parte unitário, não vejo óbices nesse sentido, desde que cada situação seja adequadamente disciplinada no termo de referência e no contrato²².

72. Recomendo que a Administração se certifique de que, considerando como unidade de pagamento o número de candidatos inscritos, terá como efetuar glosa em caso de falha na execução dos serviços, o que não se confunde com a multa por descumprimento de obrigações contratuais. Penso ser recomendável que, ainda que a Administração mantenha sua opção, busque conhecer os custos unitários de **todos os itens** que compõem o objeto da contratação. Salvo engano, não localizei planilha com tais informações.

73. Enfim, a definição do regime de execução é de suma importância para que não venha a causar prejuízos ao erário ou mesmo comprometer a

²¹ No mesmo sentido: *Acórdão 1977/2013-Plenário, TC 044.312/2012-1, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013 e Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013.*

²² <https://zenite.blog.br/e-possivel-usar-em-um-contrato-as-empreitadas-por-preco-global-e-unitario/>



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

equação econômico-financeira do futuro ajuste em razão de falha de planejamento no que toca a este tema.

74. Por fim, uma vez providenciados os ajustes recomendados, o Termo de Referência deverá ser novamente submetido à aprovação da autoridade competente.

75. Relembro que o TR deverá ser divulgado na mesma data de divulgação do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, como anexo, sem necessidade de registro ou de identificação para acesso (artigo 9º do Decreto Estadual nº 68.185/2023).

Estimativa de despesa. Justificativa do preço (artigo 72, incisos II e VII, c.c. art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021) / Decreto estadual nº 67.888/2023 / Decreto 68.304/2024

76. De acordo com o artigo 72, inciso II da Lei federal nº 14.133/2021, a estimativa do valor da contratação deve ser calculada na forma fixada pelo artigo 23 do mesmo diploma federal.

77. O citado artigo 23 foi regulamentado, no Estado de São Paulo, pelo Decreto nº 67.888/2023, cujas disposições devem ser observadas pela Administração.

78. Na definição do valor estimado, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, com observância do potencial economia de escala e das peculiaridades do local de execução do objeto (artigo 2º do Decreto Estadual nº 67.888/2023).

79. O artigo 3º²³ do mesmo decreto elenca os parâmetros que devem ser utilizados para a aferição do melhor preço estimado, lembrando que, nos termos

23 **Artigo 3º** - Serão utilizados os seguintes parâmetros para aferição do melhor preço estimado: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, tais como a ferramenta de pesquisa de preços do Governo Federal, o Banco de Preços em Saúde – BPS e o Portal Nacional de Contratações Públicas, observados os índices de atualização específicos ou setoriais, admitido o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), se não houver outro; II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observados os índices de atualização específicos ou



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

do §1º do mesmo dispositivo, o agente público pode optar pela adoção simples ou combinada dos referidos parâmetros, considerando a atratividade do mercado e a mitigação do risco de sobrepreço.

80. Segundo o artigo 4º do Decreto Estadual nº 67.888/2023, para a definição do valor estimado, podem ser utilizados a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata seu artigo 3º, desconsiderados, previamente ao cálculo, os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados. Excepcionalmente, mediante justificativa nos autos pelo agente público responsável e aprovado pela autoridade competente, será admitida a determinação do preço estimado com menos de três preços coletados na etapa de orçamentação (§5º do artigo 4º).

81. Nesse sentido, os preços cotados devem dar suporte à estimativa quanto aos custos e ao valor da contratação, de sorte que a pesquisa deve ser realizada da forma mais ampla possível e composta de, no mínimo, três valores válidos, além de contemplar todas as características do objeto.

82. Ademais, nos casos de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade, deve-se observar também o disposto no artigo 10 do mesmo diploma estadual:

“Artigo 10 - As contratações diretas decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação estão sujeitas ao disposto neste decreto e às disposições complementares presentes nos parágrafos deste artigo.

§ 1º - Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no artigo 3º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

setoriais, admitido o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), se não houver outro; III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal ou estadual e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso; IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas e/ou em bases do Estado de São Paulo, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, na forma estabelecida em ato do Secretário de Gestão e Governo Digital.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

§ 2º - Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o § 1º deste artigo poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

§ 3º - Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade se a justificativa de preços demonstrar a possibilidade de competição.

§ 4º - Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do artigo 75 da Lei federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a estimativa de preços poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa, mediante solicitação formal de cotações a fornecedores.”

83. Por sua vez, o artigo 7º do Decreto Estadual nº 67.888/2023 indica os requisitos que devem constar do documento que formaliza o valor estimado, o que deverá ser observado no caso dos autos.

84. O citado artigo 7º dispõe que:

“Artigo 7º - O valor estimado definido será formalizado em documento que conterá, ao menos, as seguintes informações:

I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação do agente responsável pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - método matemático aplicado para a definição do valor estimado;

VI - justificativa para o método utilizado, se for o caso, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte;

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do artigo 3º.”

85. Para cumprimento do quanto exigido pela legislação, a definição dos parâmetros para aferição dos valores estimados que serão adotados deve considerar a necessidade de que a pesquisa se refira a objetos contratuais com as mesmas especificações que se pretende contratar.

86. No caso ora em análise, verifico que constam dos autos os documentos relativos à pesquisa de preços, incluindo e-mails de solicitação de orçamentos (docs. 0106894913, 0106897243, 0106898759, 0106899535, 0106899573, 0106899638, 0106899700, 01068949436), propostas da CEBRASPE (doc. 010646744), CESGRANRIO (doc. 0106949436), FCC (doc. 0106951513), FGV (doc. 0106951840) e FUNDAÇÃO VUNESP (0106952620). O Quadro Comparativo dos preços ofertados se encontra no doc. 0106952920, indicando valores unitários e totais das propostas recebidas.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

87. A Informação DPEP nº 63/2026 (0106969820) descreve a metodologia adotada para a pesquisa de preços destinada à **contratação para prestação de serviços de planejamento e execução de Concurso Público para provimento de cargos efetivos de docente, destinado ao atendimento das necessidades permanentes da rede pública estadual de ensino da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, abrangendo o Ensino Fundamental (anos finais) e o Ensino Médio**, pelo período de 12 (doze) meses, detalhando o objeto, os fundamentos legais, as fontes de pesquisa utilizadas, os critérios de análise e a justificativa para definição do valor estimado.

88. Embora tal Informação tenha buscado atender aos requisitos do artigo 7º, acima transcrito, impõe-se que a autoridade competente para autorizar a contratação direta pretendida neste processo **motive a razão da escolha da FGV dentre as entidades consultadas, notadamente pelo fato da sua proposta superar a de outra entidade consultada (Fundação VUNESP – doc. 0106952620),** segundo um juízo crítico²⁴ já externado em Nota Técnica juntada no processo (doc. 0107489598), descabendo a este órgão consultivo atribuição ou mesmo conhecimento para avaliar aspectos técnicos das condições de contratação e de execução do objeto.

Artigo 72, inciso III da Lei 14.133/21: parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos.

89. A LLCA também exige, para a instrução da contratação direta, a apresentação de parecer jurídico – o que ora se faz – para controle prévio da legalidade (artigo 53, §4º e §5º), e de parecer técnico (doc. 0107489598) para verificação do atendimento às características do objeto contratual de demais requisitos exigidos para adequada instrução dos autos.

Artigo 72, inciso IV da Lei 14.133/21: demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

²⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: “Indispensável que a Administração avalie, de forma crítica, a pesquisa de preço obtida junto ao mercado, em especial quando houver grande variação entre os valores a ela apresentados”. Acórdão nº 403/2013-Primeira Câmara. Rel. Walton Alencar Rodrigues.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

90. No que tange à demonstração da existência de recursos orçamentários suficientes para a cobertura das despesas previstas para ocorrer no presente exercício, destaco ser essencial o empenho prévio à assinatura do contrato, demonstrando a existência de recursos orçamentários suficiente para a cobertura das despesas contratuais, o que recomendo seja observado. No caso, localizei as Notas de Reserva nº 2026NR00118 (doc. 0108718845) e nº 2026NR00119 (doc. 0108719339), bem como a Informação do COPLAN (doc. 0108719423), ratificando a notícia da reserva de recursos.

91. Como de costume, relembro que a celebração dos contratos administrativos deve ser precedida da regular reserva e empenho de recursos para fazer frente às despesas da contratação, sob pena de nulidade do ajuste e responsabilização dos envolvidos.

92. A propósito, o artigo 150 da Lei Federal nº 14.133/2021 prevê que nenhuma contratação poderá ser realizada sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada.

93. Lembro que, na hipótese de a contratação ultrapassar o presente exercício financeiro, será necessária previsão no plano plurianual ou, até aprovação do plano plurianual, por força do art. 105 da Lei federal nº 14.133/2021.

Artigo 72, inciso V da Lei 14.133/21: comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.

94. Os documentos de habilitação exigidos do futuro contratado estão limitados aos previstos no rol dos artigos 62 e seguintes da Lei nº 14.133/2021²⁵, mas

²⁵ Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

I - jurídica;
II - técnica;
III - fiscal, social e trabalhista;
IV - econômico-financeira.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

a Administração deve usar de razoabilidade para estabelecer quais serão exigidos para cada contratação a ser realizada.

95. No que tange à documentação em questão, friso que todas as condições exigidas para qualificação na contratação direta, inclusive a validade das certidões apresentadas, devem estar presentes por ocasião da formalização do contrato, o que deve ser verificado pela Administração, abrangendo também as providências especificadas no § 4º do artigo 91 da Lei federal nº 14.133/2021:

Art. 91, § 4º. Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

96. Ressalte-se, ainda, a necessidade de inexistência de registros em nome do fornecedor a ser contratado no Cadin Estadual, ou a comprovação de que os respectivos registros se encontram suspensos, nos termos do artigo 8º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 12.799/2008.

97. Observe que as certidões e documentos de habilitação da empresa foram juntados no doc. 0108103386. A informação correspondente deverá estar atualizada à data da contratação, sendo que a respectiva documentação deve evidenciar a ausência de circunstância impeditiva da celebração do ajuste.

98. Há que se observar, ainda, os impedimentos constantes do artigo 14 da Lei federal nº 14.133/2021²⁶.

²⁶ “Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

I - autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados;

II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários;

III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

V - empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si;



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

99. Caso atendidas as condições para contratação, a habilitação do interessado será verificada por meio do SICAF, nos documentos por ele abrangidos. É dever do interessado manter atualizada a respectiva documentação constante do SICAF, ou encaminhar, quando solicitado pela Administração, a respectiva documentação atualizada.

100. Considerando que a instituição tem sua sede no Estado do Rio de Janeiro, com execução do objeto a cargo da filial de São Paulo, cabe à Administração verificar se há documentos ou certidões relativos à filial que devam integrar a instrução, os moldes das orientações da Nota explicativa da minuta padrão de Termo de Referência, conforme já acima observado.

Artigo 72, inciso VI da Lei 14.133/21: razão da escolha do contratado.

101. No que se refere à razão da escolha do contratado, consta da Nota Técnica (doc. 010-489598) que, comparadas as várias propostas recebidas de instituições que atendem aos requisitos do artigo 75, inciso XV da Lei federal nº 14.133/2021, a proposta da FGV atendeu a todos os requisitos do ETP e do Termo de Referência.

102. Tal como já dito acima, a comparação técnica das propostas e verificação da razoabilidade dos preços é de responsabilidade da Administração, não cabendo a este órgão consultivo tal exame.

103. Ademais, é de se observar que a comparação técnica deve se ater às exigências que constaram do ETP e do Termo de Referência, não me parecendo possível desconsiderar propostas mais vantajosas e de instituições consideradas capacitadas para atender ao objeto perseguido em razão de condições não demandadas nos documentos técnicos dos autos.

Artigo 72, inciso VIII da Lei 14.133/21: autorização da autoridade competente.

VI - pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista”.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

104. O artigo 72, inciso VIII, da Lei federal nº 14.133/2021 e artigo 6º, inciso VIII do Decreto nº 68.304/2024 exigem que haja a autorização da autoridade competente para que possa ocorrer a contratação direta. Localizei nos autos o doc. 0108496352, cabendo à Administração certificar-se de que se trata da autoridade competente para autorizar a contratação, observadas as regras do Decreto estadual 69.665/25.

105. Registre-se que a LLCA **deixou de exigir**, nas hipóteses de contratação direta, a posterior ratificação do ato de dispensa de licitação pela autoridade superior, como condição para eficácia dos atos.

106. Observo que consta da minuta referida a autorização para a contratação direta e a realização da despesa correspondente, com aprovação do ETP e do TR, justificativa para a escolha da contratada e da contratação por dispensa de licitação, definição do objeto, prazo e condições da contratação, justificativa do preço, vedação à subcontratação, exigência de garantia, declaração de que a contratada preenche os requisitos da habilitação, prazo para pagamento, declaração de atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, declaração de que foi observado o princípio da segregação de funções e demais disposições do Decreto estadual nº 68.220/2023.

107. Tal como dito acima, a razão da escolha da contratada, a princípio, deve ser ater às exigências do ETP e Termos de Referência, partindo-se do princípio de que as demais instituições consultadas atendem aos requisitos do artigo 75, inciso XV da Lei federal nº 14.133/2021. E, em reiteração ao que consta do item 88 deste Parecer, compete à autoridade competente motivar a escolha da FGV em detrimento da entidade que, consultada, apresentou proposta com valor inferior ao por ela proposto (**VUNESP – doc. 0106952620**).

108. Ademais, recomendo que o documento seja revisto após os esclarecimentos e eventuais ajustes nos demais elementos dos autos, em razão das observações e recomendações traçadas neste parecer. Ainda, o documento deverá ser subscrito pela autoridade competente.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

Artigo 72, parágrafo único da Lei 14.133/21: 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.

109. Aponto que se deverá dar cumprimento às disposições do parágrafo único do art. 72 da Lei 14.133/2021²⁷. Acrescente-se que deve ser utilizado o Sistema de Compras do Governo Federal nos termos do Decreto 68.304/2024 (artigo 1º, § 1º). A utilização desse sistema possibilitará a divulgação da contratação no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), que é condição para a eficácia do contrato nos termos do artigo 94 da Lei 14.133/2021.

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade. (...) (sem ênfase no original).

110. A divulgação no PNCP desobriga o ente de publicar o extrato da contratação direta em Diário Oficial, bem como em jornal de grande circulação, pois os parágrafos 1º e 2º do artigo 54 da LLCA se referem à publicação do “edital de licitação”, o que não é o caso dos autos.

111. Sem prejuízo do anteriormente exposto, recomenda-se que o ato que autoriza a contratação direta com fundamento na LLCA seja publicado no Diário Oficial do Estado, de forma resumida, considerando o disposto nos artigos 16 e 17 da Lei nº 10.177/1998 e no artigo 7º, II, do Decreto nº 67.717/2023.

112. Além disso, nos termos do Decreto Estadual 68.304/2024, “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 do órgão ou da entidade promotora do procedimento” (artigo 6º, §3º).

113. Ademais, há necessidade de observância do disposto nos atos normativos editados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo no que concerne ao

²⁷ 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.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

envio de informações e/ou de cópia da documentação relativa ao procedimento de contratação.

Contrato

114. Com relação à minuta contratual devem estar presentes as cláusulas obrigatórias previstas no artigo 92²⁸ da Lei nº 14.133/21.

115. É recomendável que a Administração utilize como base, sujeita a adaptações, justificadamente, a última versão disponibilizada da minuta, revisada quanto aos aspectos técnicos pela Secretaria de Gestão e Governo Digital. Referida minuta pode ser obtida no *site* “compras.sp.gov.br”, na aba “Toolkits”, já de conhecimento da Administração.

116. Nesse sentido, consta dos autos a Declaração de utilização de minutas padronizadas no doc. 0108499514, que atesta a utilização do modelo de contrato extraído do sítio eletrônico compras.sp.gov.br, para contratação direta de serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra, conforme versão atualizada em 07/01/2026. Do Anexo

28 **Art. 92.** São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: I - o objeto e seus elementos característicos; II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta; III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos; IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento; V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento; VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento *definitivo*, quando for o caso; VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; IX - a matriz de risco, quando for o caso; X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso; XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso; XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento; XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz; XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento; XIX - os casos de extinção.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA DA
SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

desta declaração se verifica a informação de que a Administração alterou os itens 4, 5, 7 e 7.2 da minuta padronizada.

117. Observo que este órgão consultivo, não se responsabiliza por alterações que não foram informadas para a devida análise.

118. A minuta juntada no doc. 0108499459, em linhas gerais, seguiu o modelo padrão, constante do sítio eletrônico indicado. No entanto, entendo cabíveis as seguintes observações:

a) Cláusula Quinta - PREÇO: Partindo do pressuposto de que a contratada concorda com a assunção do risco de contratação com valor inferior ao originalmente estimado (o que deve ser confirmado pela Pasta), por se tratar de contrato sujeito ao regime da empreitada por preço unitário, atrelado ao número de inscrições efetivamente realizadas, recomenda-se o emprego das seguintes previsões:

5.1. O valor total da contratação é de **R\$ 16.000.000 (dezesesseis milhões)**, observado o item 5.3 *infra*, a ser pago à CONTRATADA de acordo com o cronograma de desembolsos constante do Termo de Referência.

5.2. No valor acima estão incluídos, além do lucro, todas as despesas diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação.

5.3. O valor indicado no item 5.1 é meramente estimativo, de forma que os pagamentos devidos à CONTRATADA dependerão dos quantitativos efetivamente demandados, medidos e fornecidos, afastada qualquer possibilidade de revisão contratual em caso de o número de candidatos efetivamente inscritos ficar abaixo, em qualquer percentual, do número estimado de inscrições.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

5.4. A CONTRATADA fica responsável, nos termos e condições fixados no Termo de Referência, pela arrecadação da taxa de inscrição, que será integralmente reembolsada ao CONTRATANTE no prazo de xxx dias úteis, mediante depósito na Conta Tesouro Estadual xxxx, acompanhada de prestação de contas.

5.5. Recomendo exclusão, por já se saber que a FGV não é optante do Simples Nacional

Observações Finais

119. Por cautela, relembro que o artigo 73 da Lei federal nº 14.133/2021 dispõe que “na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções cabíveis”.

120. Conforme já acima exposto, reitero que no **prazo de 10 (dez) dias úteis**, sob pena de ineficácia, a contratação deverá ser divulgada no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, nos termos da determinação do artigo 94 da LLCA.

121. Ademais, relevante alertar a Administração, como de costume, que todos os documentos constantes dos autos (DFD, ETP, Termo de Referência aprovado, deliberações da autoridade, contrato) devem guardar certa coerência entre si, e que todos eles efetivamente tragam o que a Autoridade efetivamente tenha pretendido definir.

122. Com efeito, em havendo eventuais divergências nesses instrumentos, deverá a Administração, por questão de ofício, esclarecer se isso se dá em função de aperfeiçoamento da proposta ou de ajustes inseridos no decorrer do procedimento, ou ainda por algum equívoco a ser retificado. Tudo deverá ser devidamente justificado para que se entenda a proposta, tal como concebida pela Administração, bem como das intercorrências apresentadas, se houver, e seus desdobramentos, exigindo-se a coerência lógica entre elas.

123. Verifico que a Administração menciona nos elementos de instrução (ETP, TR e contrato) que os serviços a serem contratados seriam de natureza



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

técnica especializada, recomendando-se que se certifique nesse sentido, à da definição constante do artigo 6º, inciso XVIII, da Lei federal nº 14.133/2021. Se assim for, cabe relembrar, a necessidade de, salvo melhor juízo, providenciar, previamente à celebração do ajuste, a manifestação do Comitê Gestor do Gasto Público, nos termos do artigo 2º, inciso IX, alínea 'a', do Decreto Estadual nº 64.065/19 (com a redação dada pelo Decreto n.º 67.452/2023).

124. Por fim, deve-se destacar que o presente ano é **eleitoral**, **a atrair as vedações constantes do art. 73 da Lei 9.504/97**, em especial a prescrita no seu inciso V, que proíbe, *como regra*, a nomeação, contratação ou admissão, de qualquer forma, de servidores públicos nos três meses que antecedem a eleição, fato que merece atenção da Pasta diante da proximidade deste marco temporal.

Conclusão

125. Com tais considerações, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência acerca do ajuste, concluo pela viabilidade jurídica da contratação proposta, **desde que** observadas as recomendações constantes do presente opinativo.

São Paulo, 28 de maio de 2026.

Paula Nelly Dionigi

Procuradora do Estado



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

PROCESSO: 015.00283917/2026-17
INTERESSADO: SECRETARIA DA EDUCAÇÃO // DIRETORIA DE PESSOAS
ASSUNTO: Concurso - Professor Ensino Fundamental e Ensino Médio.

1. De acordo com o Parecer CJ/SEDUC 301/2026, com as seguintes observações.

2. Inicialmente, de se registrar que a justificativa de escolha da contratada (Fundação Getúlio Vargas – FGV) é matéria de responsabilidade da autoridade competente para autorização da pretendida contratação direta, por dispensa de licitação fundada no art. 75, XV da Lei 14.133/21. Neste sentido, o documento ID 0108496352, que se respalda em manifestações técnicas anteriores, assevera que a contratação da entidade deriva de sua prévia experiência em concursos da mesma natureza do que se pretende realizar, recomendando-se a juntada, nestes autos, de documentos que comprovem o alegado.

3. Isso porque, muito embora a contratação pretendida possa recair sobre proposta tecnicamente mais adequada, ainda que economicamente menos vantajosa se comparada às apresentadas por outras entidades sem fins lucrativos consultadas em sede de pesquisa de preços, deve restar claro e demonstrado nos autos a razão da não escolha da Fundação VUNESP, que ofereceu proposta menos onerosa e eventualmente capaz de atender ao escopo contratual almejado.

4. Por outro lado, há necessidade de maior clareza e precisão quanto ao regime de execução contratual, critérios de medição e correlato pagamento. Isso porque, conforme proposto, o valor a ser pago em quatro etapas à contratada toma por base o número de candidatos efetivamente inscritos, segundo estimativa da Pasta (250.000 candidatos). Neste passo, considerando a) a virtual possibilidade das inscrições superarem ou



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

CONSULTORIA JURÍDICA DA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

ficarem aquém desta estimativa, **com impacto direto no preço** (cf. item 5.3 do contrato¹ e item 60 do parecer ora aprovado) e b) a eventual existência de obrigações que comportem remuneração independente do número de inscritos, de se avaliar quais frações contratuais sujeitar-se-iam ao regime de empreitada por preço global e quais subordinar-se-iam a preço unitário, na esteira de recomendações anteriormente feitas por esta Consultoria Jurídica em casos assemelhados, sem prejuízo da formalização de cronograma físico-financeiro que estabeleça as etapas e percentuais de pagamento devidos à contratada.

5. De outra ponta, o Termo de Referência deve deixar expresso que a arrecadação da taxa de inscrição deve ser realizada pela entidade organizadora do concurso, com repasse, em prazo determinado (v.g., 5 a 10 dias úteis), a conta do Tesouro estadual, vedada sua retenção como forma de pagamento das obrigações contratuais.

6. Com estas observações, devolvam-se os autos à origem, via chefia de gabinete, para conhecimento da orientação jurídica prestada.

São Paulo, 3 de junho de 2026

VALTER FARID ANTONIO JUNIOR

Procurador do Estado Chefe – CJ/SEDUC

¹ 5.3. O valor indicado nesta cláusula é meramente estimativo, de forma que os pagamentos devidos ao Contratado dependerão dos quantitativos efetivamente demandados, medidos e fornecidos.”