ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR
MUNICÍPIO DE PONTÃO/RS

SECRETARIA DEMANDANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

ASSUNTO: PLANEJAMENTO PARA A CONTRATAÇÃO DE VAGAS EM CRECHE DA EDUCAÇÃO INFANTIL

O presente **Estudo Técnico Preliminar** destina-se a analisar e fundamentar a contratação de instituição de ensino devidamente autorizada e tecnicamente habilitada para a prestação de serviços de educação infantil, com a disponibilização imediata de vagas na etapa creche, visando ao atendimento das demandas identificadas na rede pública de ensino do Município de Pontão, no Estado do Rio Grande do Sul.

A abertura do planejamento administrativo decorre da necessidade inadiável de assegurar o acesso à educação básica para as crianças residentes no território municipal, observando rigorosamente as diretrizes da legislação federal e as especificidades locais. O planejamento de contratação da Secretaria Municipal de Educação busca criar as condições administrativas necessárias para suprir o déficit de vagas e atender, com qualidade e segurança, os alunos que aguardam inserção no ambiente escolar, garantindo que o direito fundamental à educação seja plenamente efetivado na realidade fática do Município de Pontão.

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE E JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

A presente demanda origina-se do planejamento administrativo de compras da Secretaria Municipal de Educação de Pontão/RS, sob a coordenação e ciência da Secretária Municipal de Educação, Beatriz Formighieri Castelli, que identificou a urgência de assegurar o direito social ao atendimento escolar de crianças residentes no Município na etapa inicial da educação básica, especificamente na fase de creche. A Administração Pública necessita dar andamento ao adequado planejamento de suas contratações públicas para solucionar o déficit de vagas e atender de forma célere à demanda identificada no site oficial do Município, por meio do qual é divulgada a lista de espera das famílias que aguardam a inclusão de seus filhos no ambiente educacional infantil municipal.

A rede municipal de ensino encontra-se atualmente com sua capacidade de atendimento integralmente comprometida, inexistindo disponibilidade imediata de vagas suficientes para absorção da demanda existente. Considerando a impossibilidade material de

ampliação instantânea da estrutura física municipal e a necessidade de atendimento imediato das crianças que aguardam vaga, mostra-se necessária a utilização complementar de instituições privadas devidamente autorizadas pelos órgãos competentes de educação.

Nesse sentido, a contratação em fase de planejamento objetiva o atendimento imediato e planejado para a disponibilização de 15 vagas educacionais na etapa de creche da Educação Infantil, as quais serão ofertadas por intermédio de instituição de ensino privada regularmente autorizada e tecnicamente habilitada no setor pedagógico. A distribuição planejada das vagas ocorre de maneira direcionada para atender às variadas necessidades das faixas etárias presentes na lista pública de espera, compreendendo 03 vagas para o Berçário I, direcionadas a crianças de 04 meses a 01 ano de idade; 03 vagas para o Berçário II, para crianças entre 01 e 02 anos de idade; 06 vagas para o Maternal I, para a faixa etária de 02 a 03 anos de idade; e 03 vagas para o Maternal II, abrangendo crianças de 03 a 04 anos de idade. Essa exata segmentação decorre da compreensão de que as diferentes faixas etárias requerem condições de cuidados higiênicos, alimentares, de repouso e de propostas pedagógicas distintas, impossibilitando um tratamento genérico para o desenvolvimento da infância.

A relevância do serviço pretendido justifica-se pela indiscutível prioridade da educação como direito social fundamental assegurado à infância e como dever indeclinável atribuído ao Poder Público, que deve dispor de todos os mecanismos lícitos para sua efetivação prática. A impossibilidade de fornecimento tempestivo dessas vagas pela estrutura direta do Município gera reflexos negativos múltiplos e severos que afetam diretamente o desenvolvimento pleno das crianças em seus aspectos físico, afetivo, psicológico e social, além de comprometer severamente a estabilidade financeira e a organização laboral das famílias que dependem do serviço público de creche para exercer suas atividades de trabalho cotidianas. A ausência de atendimento público especializado prejudica a inserção dos pais no mercado de trabalho e precariza os cuidados dedicados aos menores durante a primeira infância.

O direito fundamental à educação infantil reveste-se de caráter prioritário e irrenunciável, conforme estabelece o ordenamento constitucional vigente. O dever do Município em garantir o acesso a creches e pré-escolas às crianças de zero a cinco anos de idade configura obrigação de eficácia plena e aplicação direta, não sendo lícito opor obstáculos de ordem orçamentária ou limites burocráticos para eximir o ente público do cumprimento de seu encargo social fundamental. A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal estabelece de forma categórica que a oferta de educação infantil pelo Poder Público é um dever jurídico inafastável, que pode ser exigido individualmente por cada cidadão, conforme as diretrizes gerais estabelecidas na Lei nº 14.133/2021.

A tese firmada pela Suprema Corte Federal fixa a obrigação imediata do Estado em dar cumprimento ao direito de acesso ao ambiente escolar na primeira infância.

> TEMA RG 548: 1. A educação básica em todas as suas fases - educação infantil, ensino fundamental e ensino médio - constitui direito fundamental de todas as crianças e jovens, assegurado por normas constitucionais de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata. 2. A educação infantil compreende creche (de zero a 3 anos) e a pré-escola (de 4 a 5 anos). Sua oferta pelo Poder Público pode ser exigida individualmente, como no caso examinado neste processo. 3. O Poder Público tem o dever jurídico de dar efetividade integral às normas constitucionais sobre acesso à educação básica.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul adota o mesmo entendimento ao analisar casos concretos que envolvem a ausência de vagas na rede pública municipal. A jurisprudência gaúcha confirma a possibilidade de o ente municipal ser compelido ao custeio de vagas em escolas de educação infantil privadas como medida necessária e legítima para suprir a demanda reprimida, inclusive admitindo o bloqueio de valores públicos para assegurar a continuidade do processo educacional de crianças que não encontraram amparo na infraestrutura de ensino estatal regular.

> Ementa: APELAÇÃO. ENSINO PÚBLICO. DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. MUNICÍPIO DE CANOAS. VAGA EM CRECHE. BLOQUEIO DE VALORES PARA CUSTEIO DE VAGA EM CRECHE DA REDE PRIVADA DE ENSINO. DEVOLUÇÃO. DESCABIMENTO. NO CASO, A DEMANDANTE COMPROVOU QUE UTILIZOU OS VALORES ORIUNDOS DO BLOQUEIO PARA CUSTEIO DE MENSALIDADES EM ESCOLA PRIVADA, COM APRESENTAÇÃO DO RESPECTIVO RECIBO DE PAGAMENTO E ATESTADO DE MATRÍCULA. NÃO CARACTERIZADA INDEVIDA UTILIZAÇÃO DA VERBA, AUSENTE INDÍCIO DE USO INDEVIDO DO VALOR, DEVENDO-SE PRESUMIR A BOA-FÉ DA PARTE AUTORA E A VERACIDADE DOS DOCUMENTOS. DESCABIMENTO DA DEVOLUÇÃO DE VALORES PELA PARTE POIS O RÉU NÃO DESTINOU VAGA PÚBLICA E ASSIM FOI USADO O RECURSO PARA A QUITAÇÃO DE ESCOLA PARTICULAR. APELO IMPROVIDO.(Apelação Cível, Nº 50331035820228210008,

Vigésima Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Kothe Werlang, Julgado em: 17-12-2024)

A legitimidade de medidas administrativas para a contratação de vagas privadas na educação infantil encontra respaldo em precedentes de outros tribunais estaduais, que confirmam o dever do Município de providenciar a inserção imediata da criança em creche pública ou, na falta desta, em instituição particular às expensas do erário, como forma de afastar prejuízos ao desenvolvimento infantil.

Desta forma, a estruturação e a contratação planejada revelam-se medidas necessárias para ofertar suporte imediato à população que se encontra na fila de espera, evitando que o déficit escolar local se amplie e resulte em riscos crescentes de judicialização em face do erário municipal. Com a abertura do processo de contratação sob a ótica dos princípios da legalidade, da eficiência, da impessoalidade e do planejamento administrativo, a Secretaria Municipal de Educação garante a continuidade das políticas públicas e a correta seleção de instituição apta a desempenhar o serviço público com idoneidade pedagógica, organizacional e sanitária.

A presente contratação não constitui programa permanente de concessão de benefício educacional, mas medida administrativa destinada a suprir insuficiência temporária da rede pública municipal de ensino infantil, decorrente da demanda existente e da necessidade de garantia do direito fundamental à educação, encontrando amparo direto na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e na Lei nº 14.133/2021.

2. ALINHAMENTO COM O PLANEJAMENTO, ENQUADRAMENTO LEGAL E CLASSIFICAÇÃO DO OBJETO

O planejamento da presente contratação pública de vagas na educação infantil alinha-se ao desenvolvimento estratégico das atividades administrativas do Município de Pontão/RS, restando compatibilizado com a estruturação em curso do Plano de Contratações Anual do corrente exercício, o qual se encontra em fase de consolidação no âmbito municipal com vistas a otimizar a governança das contratações públicas locais. O objeto está classificado como prestação de serviços educacionais de disponibilização e atendimento de vagas em creche, configurando um objeto cuja modelagem se dará em estrita consonância com a Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos.

A viabilidade jurídica para a compra de vagas de ensino infantil em instituições de ensino privadas é amplamente sustentada pelas regras que regem a educação pública e a administração financeira do Município, servindo como meio legítimo para o preenchimento de lacunas provisórias na infraestrutura pública de ensino. O uso de procedimentos licitatórios

ou procedimentos auxiliares de contratação pública, tais como o credenciamento de instituições, atende aos requisitos de conveniência administrativa ao admitir a participação de múltiplos interessados em igualdade de condições regulamentadas pelo Poder Público. Em situações nas quais há inviabilidade de competição tarifária ou interesse público na contratação concomitante de prestadores de serviços, a legislação pátria faculta o uso de ferramentas jurídicas apropriadas para assegurar o cumprimento imediato do serviço e a proteção do interesse social.

Com amparo nesse expressivo e imperativo arcabouço normativo, a classificação da contratação do serviço por meios formais assegura que o Município atue com a máxima lisura administrativa, selecionando instituições devidamente autorizadas pelo sistema estadual ou municipal de ensino a fim de garantir a segurança jurídica de todos os envolvidos. O enquadramento na nova lei geral de licitações viabiliza a transparência indispensável e protege o patrimônio público ao exigir contrapartidas mensuráveis vinculadas à prestação dos serviços e ao controle de frequência escolar.

3. DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO E METODOLOGIA DE EXECUÇÃO

Para a adequada e segura execução do contrato, a instituição de ensino privada a ser selecionada no certame deverá atender a um conjunto rigoroso de exigências de natureza administrativa, técnica e operacional, garantindo que o atendimento oferecido às crianças atenda aos padrões oficiais de qualidade definidos pela Secretaria Municipal de Educação. No plano da regularidade de funcionamento, a empresa contratada deverá comprovar que possui autorização ativa de funcionamento, credenciamento e regular registro perante o órgão ou o conselho de ensino competente do respectivo sistema de educação, estando habilitada para atuar especificamente no atendimento da Educação Infantil nas fases de Berçário e Maternal.

No tocante à capacidade técnica e pedagógica, o prestador do serviço deverá manter em seu quadro de pessoal profissionais de apoio, cuidadores e equipe docente com qualificação formal e devidamente habilitados para atuar junto a cada faixa etária a ser assistida, observando as proporções adequadas de profissionais por aluno para garantir a atenção individualizada necessária. A metodologia educacional adotada pela contratada deve contemplar planejamento pedagógico alinhado às diretrizes curriculares nacionais, organizando atividades cognitivas, motoras e de socialização em conformidade com as regras expedidas pela Secretaria de Educação de Pontão/RS.

A infraestrutura física da instituição de ensino constitui requisito indispensável para a viabilidade e execução segura do objeto, exigindo que o local de prestação de serviços detenha condições plenas de segurança estrutural, higiene impecável, acessibilidade para

pessoas com deficiência, ventilação e iluminação natural adequadas em todas as salas de aula. O espaço deve possuir áreas distintas e adaptadas para as atividades de repouso das crianças, fraldário completo com condições de higiene rigorosas, refeitório apropriado com mobiliário adaptado, sanitários em quantidade e tamanhos adequados à infância, pátio seguro para recreação e locais reservados para o armazenamento seguro e preparo higiênico dos alimentos.

A metodologia da rotina diária de cuidado deve ser desenvolvida de forma a englobar ações sistemáticas de acolhimento seguro na entrada e na saída dos alunos, oferta de alimentação balanceada e nutricionalmente supervisionada, cuidados minuciosos de higiene corporal das crianças, momentos de repouso programados e a aplicação diária de propostas e estímulos de desenvolvimento infantil compatíveis com a faixa etária correspondente. A instituição deverá atuar sob a premissa da doutrina da proteção integral descrita no Estatuto da Criança e do Adolescente, o que demanda a garantia absoluta de um ambiente seguro e de tratamento humanizado, restando obrigada a notificar prontamente os órgãos competentes e a Secretaria de Educação sobre quaisquer intercorrências de saúde, acidentes ou suspeitas de violação de direitos dos menores sob sua guarda.

4. CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO, PRAZOS E FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

A contratação será executada sob estritas regras de controle gerencial e operacional para resguardar o erário e garantir o cumprimento fiel do objeto, estabelecendo-se uma metodologia clara de controle de matrícula e frequência escolar. A instituição privada contratada ficará obrigada a encaminhar mensalmente à equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação a relação nominal atualizada dos alunos atendidos, discriminando a frequência diária de cada criança, as eventuais faltas justificadas ou injustificadas, as desistências que resultarem na desocupação da vaga e as novas matrículas formalizadas sob indicação do Município.

A forma de faturamento e pagamento do contrato será obrigatoriamente pautada na proporcionalidade do serviço efetivamente executado, de modo que o Município de Pontão/RS remunere o prestador apenas pelas vagas reais que estiverem disponibilizadas e ocupadas de forma efetiva no mês de referência, após o envio e a validação técnica da documentação comprobatória mensal das matrículas e frequências. Resta expressamente vedada à contratada a exigência de qualquer tipo de cobrança de valores adicionais, taxas de matrícula, despesas com alimentação ou cobranças complementares direcionadas às famílias beneficiadas pelo Município, constituindo infração contratual grave a cobrança de quaisquer encargos para além do valor custeado pelo erário municipal.

O acompanhamento e a permanente fiscalização das atividades desenvolvidas na instituição serão realizados por meio de um servidor público municipal formalmente designado pela Administração para exercer as funções de fiscal do contrato, o qual terá livre acesso às dependências escolares para vistoriar a qualidade do ensino, as condições higiênicas da estrutura, a satisfação nutricional e a regularidade do atendimento técnico. O prazo inicial de execução e vigência do contrato administrativo será planejado e estabelecido preferencialmente em alinhamento direto com o calendário escolar da rede pública municipal de Pontão/RS, garantindo a continuidade pedagógica e a segurança das vagas durante todo o período letivo municipal correspondente.

5. ESTIMATIVA DE QUANTITATIVOS, PREÇOS E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O quantitativo estimado para a contratação consiste em 15 vagas escolares para o atendimento da Educação Infantil na etapa de creche, dimensionadas em conformidade com as diretrizes e necessidades de provimento prioritário identificadas no Município. A distribuição referencial das vagas por faixas etárias está estabelecida em 03 vagas para o Berçário I, abrangendo a idade de 04 meses a 01 ano; 03 vagas para o Berçário II, destinadas a crianças de 01 a 02 anos de idade; 06 vagas para o Maternal I, para menores de 02 a 03 anos de idade; e 03 vagas para o Maternal II, atendendo a faixa de 03 a 04 anos de idade. A fim de garantir que a política pública seja executada com flexibilidade e eficiência, as vagas indicadas para cada turma e faixa etária possuem caráter estimativo, restando autorizada a realização de remanejamentos entre as turmas de Berçário e Maternal no decorrer da execução contratual, conforme as variações que ocorrerem na lista pública de espera oficializada pela Secretaria de Educação e a capacidade instalada do prestador.

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UNID. MED.	QTD
1	Contratação de instituição de ensino regularmente autorizada e tecnicamente habilitada para a disponibilização de vagas educacionais na etapa creche da Educação Infantil, destinadas ao atendimento de crianças indicadas na lista de espera disponível no site do Município de Pontão/RS.	UND	15

MUNICIPIO DE TRÊS COROAS CONTRATO 067/2025	MUNICIPIO DE GUAÍBA CONTRATO 094/2026	MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE	MUNICIPIO DE GRAMADO	MUNICIPIO DE TRAMANDAI	MUNICIPIO DE PASSO FUNDO
R$ 939,00	R$ 1.040.00	R$ 1.300,12	R$ 1.170,00	R$ 951,58	R$ 1.798,31
Valor médio		**R$ 1.199,83**			

A estimativa do custo correspondente à contratação será detalhada por meio de prévia pesquisa de mercado que considere o valor médio praticado por vaga na região para atendimentos equivalentes de educação em tempo integral na primeira infância, observando-se os parâmetros de modicidade de despesas e os critérios gerais de razoabilidade econômica que orientam as compras governamentais. Os recursos financeiros para fazer frente às despesas decorrentes do contrato pretendido serão custeados por dotações orçamentárias próprias, descritas no planejamento orçamentário da Secretaria Municipal de Educação de Pontão. A indicação destas fontes orçamentárias garante que a contratação possui o lastro de dotação necessário para seu início regular.

6. ALTERNATIVAS DE MERCADO, SOLUÇÃO ADOTADA E JUSTIFICATIVA DE NÃO PARCELAMENTO

O mercado de serviços educacionais voltado à educação básica na primeira infância possui prestadores privados em âmbito municipal ou em municípios limítrofes, incluindo instituições com fins lucrativos e entidades sem fins lucrativos de caráter assistencial, comunitário, confessional ou filantrópico que desempenham a prestação de serviços de creche e que demonstram aptidão para atender aos critérios da Secretaria Municipal de Educação. Diante desse cenário mercadológico, a solução consistente no credenciamento para compra de vagas consolida-se como a mais vantajosa para a Administração Municipal, pois permite suprir de forma imediata o déficit de vagas existente na rede de atendimento sem a necessidade de dispendiosos e demorados investimentos na construção ou ampliação de prédios públicos próprios e contratação direta de servidores para tais unidades de ensino.

Em cumprimento ao princípio do parcelamento e do planejamento das compras públicas, a viabilidade de fracionamento do objeto foi criteriosamente avaliada pela equipe técnica da pasta de educação, restando evidenciada a total inviabilidade técnica de parcelamento da contratação por lotes isolados ou por etapas etárias individualizadas para

diferentes prestadores dentro de um mesmo contrato educacional. A natureza unificada e indissociável dos serviços voltados à educação e ao desenvolvimento psicossocial da criança exige a centralização do projeto pedagógico, do monitoramento higiênico e sanitário e do controle administrativo da instituição contratada sob um único núcleo gestor, o que impede a fragmentação do atendimento físico ou das rotinas escolares.

Considerando a natureza do objeto e a adoção do sistema de credenciamento, admite-se a contratação simultânea de múltiplas instituições de ensino que preencham os requisitos estabelecidos pela Administração. Não obstante, não se mostra tecnicamente recomendável o parcelamento por faixa etária ou por etapas educacionais distintas, uma vez que a distribuição das vagas ocorrerá conforme a demanda apresentada pela Secretaria Municipal de Educação e a disponibilidade de atendimento de cada instituição credenciada.

A contratação de múltiplas instituições credenciadas amplia a capacidade de atendimento da Administração Pública, preservando a competitividade, a eficiência administrativa e o atendimento adequado das necessidades da população.

7. RESULTADOS PRETENDIDOS, PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS E IMPACTOS AMBIENTAIS

A consecução deste processo de contratação tem por objetivo primordial assegurar de forma incondicional o amplo acesso das crianças em idade de creche à educação infantil formal, consolidando um ambiente qualificado para a primeira infância que atue como vetor de desenvolvimento pedagógico, social e nutricional para a população de baixa renda em Pontão/RS. Entre os resultados de caráter estratégico almejados pela Pasta de Educação, destaca-se a promoção do amparo efetivo às famílias municipais que necessitam do serviço para manter seus empregos, a garantia de que as crianças se desenvolvam em ambiente seguro e a eliminação imediata das taxas de evasão e de déficit escolar na referida faixa etária, amparando os princípios de inclusão social e de dignidade humana.

No plano jurídico e econômico, a plena e planejada oferta dessas vagas nas creches habilitadas acarretará uma drástica mitigação no surgimento de novas demandas judiciais propostas em face do Município com o intuito de compelir o erário à destinação de vagas forçadas na rede de ensino. A redução de litígios judiciais poupa recursos do orçamento municipal que seriam consumidos em honorários, custas judiciais e multas cominatórias diárias, além de otimizar o tempo e as rotinas dos servidores públicos municipais que atuam no contencioso administrativo.

Como providências prévias indispensáveis ao prosseguimento da licitação e celebração do posterior ajuste contratual, a Secretaria de Educação providenciará a

formalização do Termo de Referência definitivo com todas as minúcias técnicas, a indicação detalhada das normas pedagógicas municipais a serem seguidas e a designação formal do servidor municipal que exercerá as funções de fiscal da execução contratual. Em relação aos impactos ambientais decorrentes das atividades a serem contratadas, avalia-se que a prestação de serviços educacionais em ambiente privado preexistente não enseja riscos ecológicos relevantes, restando consignada a exigência contratual para que a contratada pratique regras conscientes de reciclagem de resíduos escolares, evite o desperdício de água e promova a destinação sustentável de materiais consumíveis e alimentos no cotidiano escolar.

8. DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE TÉCNICA E ASSINATURA

Com fundamento nas justificativas fáticas, no levantamento detalhado das necessidades operacionais da rede pública de ensino e na sólida fundamentação jurídica e constitucional que resguarda o fornecimento imediato de vagas escolares na primeira infância, a Secretaria Municipal de Educação declara formalmente a viabilidade técnica, operacional, orçamentária e jurídica da contratação de vagas em creche nos moldes planejados neste estudo. O procedimento revela-se o meio mais célere, adequado e eficiente para dar fiel cumprimento às responsabilidades municipais de atendimento da fila de espera local, restando comprovada a presença de dotação orçamentária para a devida execução das despesas.

A solução adotada possui caráter complementar à rede pública municipal de ensino, não substituindo a obrigação constitucional do Município de manutenção e expansão gradual de sua estrutura própria de atendimento à educação infantil.

A medida preserva os interesses da Administração Pública ao associar a correta aplicação dos recursos do erário à fiscalização ativa da qualidade dos serviços que serão oferecidos às crianças do Município de Pontão/RS. Diante de tais constatações e do manifesto interesse público caracterizado, este estudo técnico preliminar demonstra a regularidade e a viabilidade da contratação do objeto.

Pontão/RS, 02 de junho de 2026.

Beatriz Formighieri Castelli

Secretária Municipal de Educação