



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 21/1900-0027686-0**

**PARECER Nº 19.070/21**

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

PROGRAMA INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DE ESTUDANTES - PISA. EXECUÇÃO DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO NAS ESCOLAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PRESTADOR EXCLUSIVO. CERTIFICAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 25, II, DA LEI Nº 8.666/93. VIABILIDADE.

1. Viável a contratação direta, com fundamento no art. 25, caput e inciso II, da Lei nº 8.666/93, para a contratação de instituição certificada como exclusiva no Brasil para executar as avaliações no âmbito do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA.
2. Tratando-se de fornecedor exclusivo no país, conforme certificado fornecido pela OCDE - organização internacional responsável pelo PISA -, resta caracterizada a inviabilidade de competição.
3. Presentes as justificativas para a escolha do fornecedor e do preço, em cumprimento ao disposto no art. 26 da Lei de Licitações, conforme precedentes desta Procuradoria-Geral do Estado.
4. Recomendações quanto à minuta contratual.

AUTOR: LUCIANO JUÁREZ RODRIGUES

Aprovado em 4 de novembro de 2021.



**Nome do documento:** FOLHA\_IDENTIFICACAO.doc

**Documento assinado por**

**Órgão/Grupo/Matrícula**

**Data**

Arthur Rodrigues de Freitas Lima

PGE / GAB-AA / 447930001

04/11/2021 17:41:45





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**PARECER**

**PROGRAMA INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DE ESTUDANTES - PISA. EXECUÇÃO DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO NAS ESCOLAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PRESTADOR EXCLUSIVO. CERTIFICAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 25, II, DA LEI Nº 8.666/93. VIABILIDADE.**

1. Viável a contratação direta, com fundamento no art. 25, *caput* e inciso II, da Lei nº 8.666/93, para a contratação de instituição certificada como exclusiva no Brasil para executar as avaliações no âmbito do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes - PISA.
2. Tratando-se de fornecedor exclusivo no país, conforme certificado fornecido pela OCDE - organização internacional responsável pelo PISA -, resta caracterizada a inviabilidade de competição.
3. Presentes as justificativas para a escolha do fornecedor e do preço, em cumprimento ao disposto no art. 26 da Lei de Licitações, conforme precedentes desta Procuradoria-Geral do Estado.
4. Recomendações quanto à minuta contratual.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Trata-se de processo administrativo eletrônico, oriundo da Secretaria da Educação, contendo consulta a respeito da possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de empresa especializada para a aplicação da avaliação do PISA para Escolas (PISA-S) nos alunos ou amostra de alunos de 15 anos, de acordo com as condições e referências técnicas do referido Programa. De acordo com a justificativa constante nos autos, a fornecedora pretendida é a única instituição credenciada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE para disponibilizar o PISA-S para escolas, autoridades locais e redes de escolas no Brasil (fl. 136).

Desconsiderados os documentos substituídos e cancelados, o processo está instruído com os seguintes elementos: certidões de regularidade da pretensa contratada (fls. 28-37); atestados de capacidade técnica (fls. 38-46); cópias de atos constitutivos da fundação a ser contratada (fls. 47-60); Certificado da OCDE, traduzido por tradutora pública e juramentada, onde consta que a Fundação Cesgranrio foi credenciada como a Provedora de Serviços Nacional exclusiva para Escolas Baseado no PISA no Brasil até 31/12/2021 (fls. 62-63); manifestação da Assessoria Jurídica do órgão consulente (fls. 64-66); proposta da Fundação Cesgranrio acerca do PISA para Escolas 2021 (fls. 85-104); justificativa do preço apresentada pela Fundação Cesgranrio (fl. 135); justificativa da escolha da executante e do preço (fl. 136); Termo de Referência (fls. 138-152); Solicitação de Receita Orçamentária - SRO e liberação da receita (fls. 154 e 156); minuta de termo de inexigibilidade (fl. 157); minuta de contrato e anexos (fls. 158-181); nova manifestação da Assessoria Jurídica do órgão consulente (fls. 184-187), e; encaminhamento de consulta, com solicitação de tramitação urgente, à Procuradoria-Geral do Estado (fl. 189).

É o relatório.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Trata-se de analisar, à luz do caso concreto apresentado, a possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Considerando a expressa solicitação de urgência, serão examinados apenas os aspectos mais relevantes da questão, resguardando-se à consulente a possibilidade de formular algum outro questionamento, acaso necessário.

Assim estabelece o referido dispositivo legal:

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

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;”

O artigo 13, ao qual é feita remissão e que trata dos serviços técnicos passíveis de contratação por inexigibilidade de licitação, assim dispõe, para o que aqui importa:

“Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

- I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
- II - pareceres, perícias e avaliações em geral;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(...)"

Inicialmente, analisando-se o tipo de prova a ser realizada, voltada a uma análise macro da educação para, dentro de um contexto de estudos e avaliações como instrumentos de diagnóstico e de soluções para o desenvolvimento do ensino público, indubitavelmente se está diante de estudo e avaliação técnicos, possibilitando o enquadramento no citado artigo 13, incisos I e II.

Quanto ao tema central, ou seja, a inexigibilidade de licitação propriamente dita, Marçal Justen Filho (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 2ª ed. em e-book baseada na 17ª ed. impressa, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016) lembra que a hipótese reside na ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração Pública, visto que, quando existe apenas uma solução e somente um particular em condições de executar a prestação, a licitação seria imprestável.

Para o renomado autor, a competição seria inviável porque não haveria alternativas para serem entre si cotejadas.

No caso concreto, a escolha da administração recaiu sobre a única instituição certificada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (ODCE) para realizar a execução da Avaliação do PISA (*Programme for International Student Assessment*, ou Programa Internacional de Avaliação de Estudantes).

Convém, nesse passo, referir que a OCDE é um órgão internacional composto por 37 países, entre os quais as maiores economias do mundo



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(Estados Unidos, França, Alemanha, Japão e Reino Unido), o que lhe rendeu o epíteto de “Clube dos Ricos”. Além disso, o Brasil é reconhecido como “parceiro-chave” (definição formal, feita por Resolução do Conselho Ministerial da OCDE, indicando os países não membros com maior engajamento nos programas internacionais mantidos pela instituição) e, em 2017, manifestou o interesse expresso de se tornar membro da Organização, tendo, desde então, intensificado a sua participação cooperativa. Entre os programas desenvolvidos em diversas áreas pela OCDE para melhorar as políticas públicas, possui destaque em âmbito nacional justamente o PISA, voltado à avaliação da qualidade do ensino e dos pontos de atenção, permitindo a busca por soluções mais efetivas.

A esse respeito, cumpre transcrever trecho da justificativa para a contratação, constante na minuta de Termo de Referência (fls. 167-168):

“O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA, idealizado e organizado pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – OCDE, em 1997, e aplicado pela primeira vez em 2000, analisa a qualidade, equidade e eficiência de sistemas educacionais de mais de 80 países.

O PISA ocorre a cada três anos e é voltado aos estudantes de 15 anos de idade; sua prioridade é avaliar os conhecimentos e habilidades essenciais para uma plena participação do jovem nas sociedades modernas.

A avaliação do PISA envolve três áreas do conhecimento: leitura, matemática e ciências. A cada edição, um domínio central é testado detalhadamente, com o maior número de questões. Com a alternância de domínios na aplicação, a cada nove anos é possível depreender uma análise mais profunda do desempenho das três áreas.

Considerando o histórico de aplicação, em 2000 e 2009, a leitura foi a principal área avaliada; em 2003 e em 2012, foi matemática e em, 2006 e 2015, o principal domínio foi ciências.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Os resultados do PISA mostram o que os alunos dos sistemas educacionais de melhor desempenho são capazes de fazer em termos de competências e habilidades, permitindo que os responsáveis pela formulação de políticas educacionais do mundo mensurem o conhecimento dos alunos de seus países e escolas, além de propiciar uma comparação de resultados de desempenho com os demais países.

Nesse sentido, com as informações obtidas pelo PISA é possível estabelecer metas educacionais, além de se aprender com políticas e práticas positivas adotadas em outros países.

Também idealizado pela OCDE, o PISA for Schools (Pisa para Escolas) é uma avaliação que tem se mostrado eficiente para avaliar o desempenho das escolas em um cenário global, estabelecendo metas em relação aos melhores sistemas de ensino e criando um senso de urgência por níveis mais altos de desempenho, refletindo de forma direta na melhoria da aprendizagem. No Brasil, a Fundação CESGRANRIO foi credenciada pela OCDE como a Provedora de Serviços Nacional exclusiva de Teste para Escolas baseado no PISA.

Nesse contexto, como uma avaliação de referência internacional, a aplicação do PISA para Escolas em Rio Grande do Sul pode oferecer importantes subsídios para as tomadas de decisão em políticas públicas educacionais desta Secretaria da Educação, com vistas a melhoria da qualidade da educação oferecida pelo estado.”

Justificada, pois, a conveniência de realização da avaliação, como instrumento de qualidade internacional voltado à gestão da educação, cumprindo, em seguimento, verificar as razões para a escolha do prestador do serviço.

O documento da fl. 136 destes autos traz a seguinte justificativa, no ponto (sem grifos no original):

“Em cumprimento ao que dispõe o artigo 26, incisos II e III da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa-se a justificar a escolha da





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

FUNDAÇÃO CESGRANRIO para aplicação da Avaliação do PISA - Programme for International Student Assessment (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), bem como o preço de sua contratação.

No tocante à escolha da supracitada Instituição para executar o objeto desse contrato, **essa decorreu do fato de ela ter sido credenciada pelo Conselho Diretor do Programa para Avaliação Internacional de Alunos (PISA) como a Provedora de Serviços Nacional exclusiva de Teste para Escolas Baseado no PISA no Brasil até 31/12/2021**, conforme Certificado anexado às folhas 62-63.”

De fato, conforme consta na justificativa, foi acostada aos autos declaração de exclusividade, com validade até 31/12/2021, fornecida pela própria ODCE, através de seu Diretor da Direção de Educação e Competências, Andreas Schleicher, e traduzida oficialmente, atestando o seguinte (fls. 73/74):

2. A Fundação Cesgranrio foi credenciada como Provedora de Serviços Nacional exclusiva de Teste para Escolas Baseado no PISA no Brasil até 31/12/2021.

A manifestação da assessoria jurídica da Secretaria da Educação, a seu turno, registrou o seguinte acerca do ponto (fls. 185-186):

“Por sua vez, a razão da escolha da Instituição em questão foi apresentada à fl. 136 e no Termo de Referência (fl. 139 e 168), onde constou que Fundação CESGRANRIO foi escolhida porque ela é



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

'credenciada pelo Conselho Diretor do Programa para Avaliação Internacional de Alunos (PISA) como a Provedora de Serviços Nacional exclusiva de Teste para Escolas Baseado no PISA no Brasil até 31/12/2021, conforme Certificado anexado às folhas 62-63'."

Observe-se incumbir ao órgão consulente promover as diligências necessárias para aferir a veracidade das informações constantes no certificado internacional de exclusividade, nos termos da Súmula 255 do TCU. Do mesmo modo, não há nos autos informações específicas acerca da existência de outras instituições com a habilitação necessária para participação no programa internacional, o que está de acordo com o certificado da OCDE. Essas premissas, por seu caráter oficial e formal e por serem passíveis de confirmação a qualquer tempo, são tomadas como verdadeiras no presente estudo sob a exclusiva responsabilidade do declarante, por desbordarem da análise jurídica ora empreendida.

Ultrapassada a análise material da questão, passa-se ao exame formal da justificativa para a contratação do serviço e do cumprimento das exigências arroladas no parágrafo único do artigo 26 da Lei de Licitações, notadamente a formalização da razão da escolha do prestador ou executante e da justificativa do preço.

O documento da fl. 157 contém minutas de declaração e de ratificação de inexigibilidade de licitação para os fins previstos no artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/93, as quais devem, no entanto, ser firmadas pelas autoridades competentes, para que possam adquirir validade jurídica e, assim, passar ao plano da eficácia.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

De outra parte, as considerações acima expendidas sobre a necessidade do serviço e sobre a ausência de alternativas disponíveis, todas embasadas nas justificativas técnicas formuladas pelo órgão consulente e no certificado de exclusividade fornecido, conduzem à conclusão de que resta formalmente atendida a exigência contida no inc. II do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93. Recorde-se, no entanto, que a responsabilidade pela justificativa da razão da escolha do prestador recai exclusivamente sobre o administrador, a quem cabe aferir a adequação da opção adotada para o caso sob sua guarda.

Em relação à justificativa do preço, extrai-se o seguinte da mencionada manifestação da fl. 136:

Já em relação ao preço dessa contratação, cumpre registrar que os R\$ 13.000,00 por escola é o mesmo valor que a Fundação vem cobrando para outros entes da Federação para executar essa Avaliação do PISA para 400 escolas, conforme propostas apresentadas por ela aos Estados da Bahia e do Rio de Janeiro, anexadas às folhas 85-104.

Portanto, a escolha da FUNDAÇÃO CESGRANRIO para aplicação da Avaliação do PISA se justifica porque é a única Instituição apta para tanto até 31/12/2021, conforme Certificado de Exclusividade anexo às folhas 62-63, bem como o seu preço resta devidamente justificado na medida que corresponde ao praticado por ela para execução dessa Avaliação para outros entes da Federação, de acordo com os documentos anexados às folhas 85-104.

Atendida, assim, a exigência contida no inc. III do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93, uma vez que a justificativa do preço apresentada pela



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

consulente assegura o cumprimento dos princípios da economicidade, legalidade e moralidade, pilares que sustentam toda a relação contratual travada no âmbito da Administração Pública.

Nesse sentido, ilustre-se, é a Orientação Normativa nº 17 da Advocacia-Geral da União, de 01/04/09, que estatui:

“É obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas”.

Tal como ocorre em relação às razões da escolha do fornecedor, **o exame da adequação do preço e a formalização da justificativa competem exclusivamente ao administrador.**

Ademais, deverão ser verificadas todas as condições habilitatórias da empresa (habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista), renovando-se eventuais documentos vencidos antes da assinatura do instrumento contratual.

Presente nos autos, ainda, a solicitação da receita orçamentária, bem como a comprovação da efetiva reserva e liberação (fls. 155-156).

Em relação à **minuta de contrato** (fls. 158/166), a redação foi examinada pela assessoria jurídica da Secretaria da Educação (fls. 184-187), em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

atendimento ao contido no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, nos seguintes termos:

“Quanto às minutas dos Termos de Dispensa de Licitação e do Contrato (fls. 157-181), verifica-se apenas a necessidade de correção da CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS, no tocante ao Foro competente para dirimir quaisquer questões advindas deste contrato, pois constou Justiça Federal, Seção Judiciária de Porto Alegre/RS, nos termos do art. 109, inciso I, da Constituição Federal, quando deveria constar somente Foro de Porto Alegre/RS, já que a Instituição ora contratada não se enquadra entre aquelas arroladas no referido dispositivo constitucional onde os processos devem tramitar na Justiça Federal.

Assim sendo, orienta-se que na mencionada CLÁUSULA DÉCIMA OITAVA – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS conste a seguinte redação:

18.1. Fica eleito o Foro de Porto Alegre, como o competente para dirimir quaisquer questões advindas deste contrato, com renúncia expressa a qualquer outro.”

Além da necessidade de retificação do item 18.1, na linha apresentada pela manifestação jurídica transcrita, cumpre trazer as seguintes considerações:

- **Cláusula Primeira:** referência expressa ao fato de a instituição ser certificada como exclusiva para a execução da avaliação no país.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

- **Cláusula Quinta, item 5.1:** necessária confirmação a respeito da possibilidade de apresentação de GRU - Guia de Recolhimento da União pela contratada. Caso não seja possível, deverá ser suprimida a referência a tal documento.

- **Cláusula Oitava:** referir expressamente o dever de cumprimento do Termo de Referência, além das cláusulas do contrato.

**Isso posto**, de acordo com o contido na fundamentação e tendo em conta, ainda, os documentos juntados aos autos, os quais demonstram que a Fundação Cesgranrio é detentora de exclusividade para a execução do PISA no Brasil, programa cuja implementação é pretendida pelo órgão consulente, considera-se viável a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, restando atendidas as exigências contidas no art. 26, II e II, da já citada Lei de Licitações.

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

É o parecer.

Porto Alegre, 04 de novembro de 2021.

**Luciano Juárez Rodrigues,**  
**Procurador do Estado.**

Processo Administrativo Eletrônico nº 21/1900-0027686-0



Nome do arquivo: 3\_PROA\_21190000276860.docx.pdf

Autenticidade: Documento Íntegro



| DOCUMENTO ASSINADO POR   | DATA                          | CPF/CNPJ    | VERIFICADOR       |
|--------------------------|-------------------------------|-------------|-------------------|
| Luciano Juarez Rodrigues | 04/11/2021 15:59:55 GMT-03:00 | 99045907020 | Assinatura válida |

Documento Assinado Digitalmente

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**Processo nº 21/1900-0027686-0**

**PARECER JURÍDICO**

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria do Procurador do Estado **LUCIANO JUÁREZ RODRIGUES**, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DA EDUCAÇÃO**.

Restitua-se à Procuradoria Setorial junto à Secretaria da Educação.

**PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**, em Porto Alegre.

**EDUARDO CUNHA DA COSTA**,  
Procurador-Geral do Estado.



| DOCUMENTO ASSINADO POR | DATA                          | CPF/CNPJ    | VERIFICADOR       |
|------------------------|-------------------------------|-------------|-------------------|
| Eduardo Cunha da Costa | 04/11/2021 17:29:11 GMT-03:00 | 96296992068 | Assinatura válida |

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.