

**EXMO. SR. CONSELHEIRO DO E. TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO
DE SÃO PAULO RELATOR DO PROCESSO TC 016468/2019 – DR.
MAURÍCIO FARIA**

TC nº 016468/2019

**CENTRO DE EDUCAÇÃO E DOCUMENTAÇÃO PARA
AÇÃO COMUNITÁRIA – CEDAC**, Organização da Sociedade Civil de Interesse
Público voltada à promoção de educação, sem fins lucrativos, devidamente
certificada pelo Ministério da Justiça, nos termos do §1º, do artigo 6º da Lei
9.790/99, sob o nº 08015005960/2002-89 (DOC. 1 – CERTIFICAÇÃO MINISTÉRIO DA
JUSTIÇA), inscrita sob o CNPJ nº 50.052.968/0001-30, com sede na cidade de
São Paulo, SP, na Rua Capitão Prudente, 165, Pinheiros, CEP 05422-050,
representada neste ato por sua Diretora Presidente, nos termos dos respectivos
Atos Societários (DOCS. 2 E 3 –ATA DE ASSEMBLEIA ORDINÁRIA DE 16 DE JULHO DE
2017 E ESTATUTO SOCIAL), **MARIA TEREZA PEREZ SOARES**, brasileira,
**pedagoga, casada, RG nº 8.509.175, CPF nº 045.501.788-33, residente e
domiciliada em São Paulo, SP, com escritório na Rua Capitão Prudente, 165,**
Pinheiros, CEP 05422-, tendo tomado conhecimento da tramitação da auditoria
do contrato 162/2018 através da Intimação nº 951/2020, recebida em 05 de

agosto de 2020, vem, respeitosamente, nos autos do processo em referência, apresentar **DEFESA**, nos termos do artigo 116, caput e §§ 1º e 3º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, consubstanciada nos elementos de fato e de direito a seguir expostos, que refutam por completo as irregularidades suscitadas no relatório de análise de contratação, bem como aquelas apontadas pelos i. pareceristas deste E. Tribunal Contas, sem prejuízo da posterior apresentação de novos esclarecimentos e documentos.

I. SÍNTESE DO FATOS

1. Trata-se de procedimento de auditoria iniciado pela Ordem de Serviço de Fiscalização nº 2019/05378, com fundamento nos arts. 45 e 46 do Regimento Interno e na Resolução nº 06/2000 deste E.Tribunal de Contas do Município de São Paulo. O objeto da auditoria é o termo de contrato nº 162/2018, por meio do qual houve a contratação do Centro de Educação e Documentação para Ação Comunitária – CEDAC pela Secretaria Municipal de Educação, com amparo na prerrogativa legal de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93.

2. No Relatório de Análise da Contratação, apontou-se que houve infringência dos itens 14.1- Requisição devidamente justificada; 14.4- Justificativa da contratação por inexigibilidade; 14.5- justificativa dos preços contratados; 14.13- objeto; e 14.16- prazo de vigência.¹

3. Em r. parecer, a Assessoria Jurídica de Controle Externo sintetizou as irregularidades apontadas nos seguintes termos:

“1. Falta de justificativa para a contratação, uma vez que a formação dos profissionais que atuam nos CEIs Parceiros/Indiretos deve ser suportada pelas entidades parceiras, nos termos da alínea “g” do art. 12 e art. 27 da Portaria nº 4548/2017-SME (**item 14.1**);

2. Ausência de justificativa para a contratação direta por inexigibilidade (**item 14.4**);

¹ Peças 7 e 8 do TC 016468/2019.

3. Carência de justificativa dos preços contratados (**item 14.5**);

4. Divergência na descrição do objeto (cláusula 1.1 do Contrato) com o Plano de Trabalho (3.4.1 e 3.5.2), no tocante aos beneficiários da formação continuada – (**item 14.13**).”²

4. A assessoria afirma que, em princípio, não há justificativa para a Prefeitura contratar o serviço de formação já que seria uma obrigação das entidades parceiras. Além disso destaca a ausência das características de singularidade do objeto e de notória especialização para a contratação por inexigibilidade de licitação.

5. Também haveria irregularidade quanto: (i) à justificativa de preço, em razão deste ser superior ao praticado em comparação a outra instituição; (ii) à cobrança de taxa de administração; (iii) à cobrança por assessoria pedagógica; (iv) a ausência de coordenador pedagógico na equipe do projeto no Plano de Trabalho; e (v) aos cálculos da carga horária destinada à a formação dos diretores e coordenadores pedagógicos, que não estariam em conformidade. Afirma-se que esses pontos merecem esclarecimentos.

6. Por fim, aponta uma incongruência entre a cláusula 1.1 do Contrato e os itens 3.4.1 e 3.5.2 do Plano de Trabalho. Conclui afirmando que essa falha pode ser apenas formal, não comprometendo a regularidade do contrato.

7. Diante das conclusões do r. relatório e do r. parecer, foi determinada a expedição de ofício à entidade contratante e a intimação da contratada nos termos do art. 116, caput, §§ 1º e 3º, do Regimento Interno.

8. Destaca-se que o contrato administrativo em questão também foi alvo de representação do i. vereador Alfredo Alves Cavalcante, líder da Bancada de Vereadores do Partido dos Trabalhadores na Câmara Municipal de São Paulo, em trâmite perante este E. Tribunal nos autos do processo tombado sob número TC 008236/2019.

² Fl. 2 da Peça 11 do TC 016468/2019.

9. No entanto, não há irregularidades na contratação em questão, que respeitou os princípios da economicidade, da eficiência e da legalidade.

II. CONEXÃO COM O PROCESSO TC Nº 08236/2019

10. Como dito no tópico anterior, o Termo de Contrato nº 162/2018 também é objeto de análise e verificação perante este E. Tribunal (TC 008236/2019), fruto de representação do vereador Alfredo Alves Cavalcante. O representante apontou como irregularidades, em apertada síntese, a ausência de natureza singular do objeto que justifique a contratação por inexigibilidade; a ausência de notória especialização de forma que apenas a contratada pudesse atingir o resultado almejado; e, por último, que o valor do contrato seria superior a qualquer outro contrato firmado no âmbito da Secretaria Municipal de Educação para formação de recursos humanos.

11. Em relatório preliminar da equipe de fiscalização nos autos do processo TC 008236/2019, na Peça 8, entendeu-se, em princípio, pela procedência dos pontos levantados, nos seguintes termos:

“3.1 Não se está diante de hipótese de serviço cujo objeto tenha natureza singular, já que a formação de profissionais da área da educação é prática recorrente no mercado;

3.2 Não se vislumbra hipótese de serviço profissional com notória especialização da empresa, uma vez que o serviço, em tese, poderia ser prestado por outra instituição com experiência na área;

3.3 O preço não está justificado, seja porque superior ao cobrado de outra instituição seja porque a taxa de administração, representando 13,58% do valor total cobrado, não tem justificativa para seu custo ou demonstração do que ele é composto.”

12. Os aspectos suscitados pelo i. vereador e ratificados pela equipe de fiscalização se repetem nos presentes autos e outras supostas irregularidades são apontadas. As conclusões do relatório de fiscalização citado foram, inclusive, utilizadas no Relatório de Análise de Contratação constante destes autos. Vejamos.

13. No item 14.4- justificativa da contratação por inexigibilidade, utiliza-se os itens do 3.1 e 3.2 do relatório do processo mencionado:

“Item 14.4. Justificativa da contratação por inexigibilidade

Conforme apontado no TC 8236/2019, tanto o objeto quanto a empresa contratada não atendem aos requisitos demandados pelo art. 25, inc. II da Lei Federal nº 8.666/93 para embasar a contratação direta sem passar pelo crivo da competição, tendo em vista que:

3.1 Não se está diante de hipótese de serviço cujo objeto tenha natureza singular, já que a

formação de profissionais da área da educação é prática recorrente no mercado;

3.2 Não se vislumbra hipótese de serviço profissional com notória especialização da empresa, uma vez que o serviço, em tese, poderia ser prestado por outra instituição com experiência na área;

Dessa forma, concluímos pela irregularidade da contratação por inexigibilidade.” (Fl. 1-2 da Peça 8 do TC 016468/2019)

14. Já o item 14.5- justificativa dos preços contratados, utiliza-se o item 3.3 do relatório do TC 008236/2019:

“Conforme apontado no TC 8236/2019:

3.3 O preço não está justificado, seja porque superior ao cobrado de outra instituição seja porque a taxa de administração, representando 13,58% do valor total cobrado, não tem justificativa para seu custo ou demonstração do que ele é composto.” (Fl. 2, Peça 8 do TC 016468/2019)

15. Em adição a esses pontos que se repetem, o Relatório apontou irregularidades que tratam da justificativa da contratação, da justificativa do custo da equipe do projeto e com relação ao objeto do contrato. A presente auditoria engloba, assim, o objeto da representação do i. vereador. O pedido constante no processo TC 008236/2019 está contido na atual auditoria, configurando o instituto processual da continência, que nada mais é do que uma conexão qualificada³.

³ “A continência pode ser vista como uma forma qualificada de conexão. No entanto, além da identidade quanto às partes e à causa de pedir, para haver continência é necessário haver pedido mais amplo em uma das demandas, que abranja o pedido contido na outra demanda, menos amplo.” (ALVIM, Eduardo Arruda; GRANADO, Daniel Willian; FERREIRA, Eduardo Aranha. Direito Processual Civil. 6ª Ed- São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 154)

16. Assim, requer-se a reunião dos processos para julgamento conjunto, nos termos do art. 101, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, evitando-se decisões conflitantes e em atendimento ao princípio da eficiência e celeridade processual.

III. HISTÓRICO DOS CENTROS DE EDUCAÇÃO INFANTIL- UNIDADES PARCEIRAS E INDIRETAS

16. O Plano Nacional de Educação – PNE, contemplado na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, com a intenção de implementar a universalização da educação infantil, previu uma série de metas para cumprimento no prazo de 10 (dez) anos a contar de sua publicação, ou seja, metas projetadas para conclusão em 2024. Uma dessas metas, consistente em matricular 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches⁴, foi alcançada pelo Município de São Paulo, em 2018, portanto, seis anos antes do prazo.

⁴ **“Meta 1:** universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, **no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.**

Estratégias: 1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando as peculiaridades locais; 1.2) garantir que, ao final da vigência deste PNE, seja inferior a 10% (dez por cento) a diferença entre as taxas de frequência à educação infantil das crianças de até 3 (três) anos oriundas do quinto de renda familiar per capita mais elevado e as do quinto de renda familiar per capita mais baixo; 1.3) realizar, periodicamente, em regime de colaboração, levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta; 1.4) estabelecer, no primeiro ano de vigência do PNE, normas, procedimentos e prazos para definição de mecanismos de consulta pública da demanda das famílias por creches; 1.5) manter e ampliar, em regime de colaboração e respeitadas as normas de acessibilidade, programa nacional de construção e reestruturação de escolas, bem como de aquisição de equipamentos, visando à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil; 1.6) implantar, até o segundo ano de vigência deste PNE, avaliação da educação infantil, a ser realizada a cada 2 (dois) anos, com base em parâmetros nacionais de qualidade, a fim de aferir a infraestrutura física, o quadro de pessoal, as condições de gestão, os recursos pedagógicos, a situação de acessibilidade, entre outros indicadores relevantes; 1.7) articular a oferta de matrículas gratuitas em creches certificadas como entidades beneficentes de assistência social na área de educação com a expansão da oferta na rede escolar pública; 1.8) promover a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior; 1.9) estimular a articulação entre pós-graduação, núcleos de pesquisa e cursos de formação para profissionais da educação, de modo a garantir a elaboração de currículos e propostas pedagógicas que incorporem os avanços de pesquisas ligadas ao processo de ensino-

17. A conquista se deu na medida em que a Prefeitura de São Paulo, a fim de garantir o atendimento aos bebês e crianças de 0 a 3 anos e 11 meses, recorreu à celebração de Convênios com Organizações da Sociedade Civil que oferecem serviços de creche em prédios próprios ou da Prefeitura. De acordo com os dados da página oficial da Prefeitura⁵, em outubro de 2018, as creches se distribuíam da seguinte forma: 1.574 CEIs conveniados (prédios próprios), 374 CEIs indiretos (imóveis da Prefeitura) e 376 CEIs diretos. A rede conveniada correspondia a cerca de 84% do atendimento de bebês e crianças. Foi dessa maneira que o Município de São Paulo conseguiu, em 2018, seis anos antes do prazo, ultrapassar a meta colocada pelo Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/14).⁶

18. Ao assunto não ficou indiferente a este E. Tribunal de Contas Municipal de São Paulo que, nos autos processo TC 006390/2016, fez expressa

aprendizagem e às teorias educacionais no atendimento da população de 0 (zero) a 5 (cinco) anos; 1.10) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada; 1.11) priorizar o acesso à educação infantil e fomentar a oferta do atendimento educacional especializado complementar e suplementar aos (às) alunos (as) com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, assegurando a educação bilíngue para crianças surdas e a transversalidade da educação especial nessa etapa da educação básica; 1.12) implementar, em caráter complementar, programas de orientação e apoio às famílias, por meio da articulação das áreas de educação, saúde e assistência social, com foco no desenvolvimento integral das crianças de até 3 (três) anos de idade; 1.13) preservar as especificidades da educação infantil na organização das redes escolares, garantindo o atendimento da criança de 0 (zero) a 5 (cinco) anos em estabelecimentos que atendam a parâmetros nacionais de qualidade, e a articulação com a etapa escolar seguinte, visando ao ingresso do (a) aluno(a) de 6 (seis) anos de idade no ensino fundamental; 1.14) fortalecer o acompanhamento e o monitoramento do acesso e da permanência das crianças na educação infantil, em especial dos beneficiários de programas de transferência de renda, em colaboração com as famílias e com os órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância; 1.15) promover a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos; 1.16) o Distrito Federal e os Municípios, com a colaboração da União e dos Estados, realizarão e publicarão, a cada ano, levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento; 1.17) estimular o acesso à educação infantil em tempo integral, para todas as crianças de 0 (zero) a 5 (cinco) anos, conforme estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil.”

⁵ Extraído de: <http://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-anuncia-projeto-para-formacao-de-professores-de-creches-conveniadas-e-indiretas>. Acessado em 28 de agosto de 2019.

⁶ “O saldo é resultado de um esforço de seguidas gestões da cidade, sob pressões sociais e políticas pela criação de vagas. Em dez anos, de 2008 até setembro deste ano, a cidade mais que triplicou o atendimento. Mesmo alta, a fila atual por vaga, de 85 mil crianças, é a menor já registrada para o mês de setembro.” Extraído de <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2018/10/cidade-de-sao-paulo-supera-meta-de-colocar-50-das-criancas-em-creche.shtml>. Acessado em 28 de agosto de 2019.

recomendação para que se desenvolvessem ações para a efetiva implementação, na Rede Conveniada/Parceira, em equidade com a Rede Municipal de Ensino, das políticas educacionais voltadas para a *"análise e estudo das práticas desenvolvidas em situações reais para, depois do estudo e da reflexão sobre as mesmas, voltar em nova ação para transformação, nova ação sobre a realidade, aprimorando-as no sentido da qualidade desejada."*⁷

19. A Divisão de Educação Infantil (DIEI), em atendimento aos seus próprios objetivos, bem como a essas necessidades e recomendações, decidiu pela possibilidade de extensão dos mecanismos de formação continuada, adotados pela Secretaria Municipal de Educação, às entidades da Rede Conveniada/Parceira, que realizam atendimento de crianças em Centros de Educação Infantil.

20. À natural complexidade e relevância do tema se acrescentaram alterações de políticas públicas educacionais de amplitude nacional, representadas pela legislação e pelo programa da Base Nacional Comum Curricular (BNCC)⁸. Na cidade de São Paulo a BNCC adquiriu características próprias segundo os aprofundamentos desenvolvidos no Currículo da Cidade - Educação Infantil.

21. A tarefa de integração conceitual e operativa entre a BNCC e o Currículo da Cidade - Educação Infantil, e de conexão qualitativa da Rede Conveniada/Parceira à Rede Municipal, representava, como ainda representa, uma demanda de recursos humanos que a Secretaria Municipal de Educação não estava – e não está – em condições de atender com os seus próprios quadros. Especialmente, quando se considera que o conjunto de unidades conveniadas parceiras é composto por mais de 1.900 unidades educacionais, 260 mil crianças com predominância da faixa etária de 0 a 3 anos, com aproximadamente 19 mil professores e 3.800 gestores, aqui compreendidos coordenadores pedagógicos e diretores escolares. Logo, o conjunto de unidades parceiras supera em muito o de unidades diretas, que totalizam

⁷ Fl. 192 da Peça 7 do TC nº 8236/2019.

⁸ Íntegra no endereço eletrônico: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Portals/1/Files/51927.pdf>. Acessado em 25 de agosto de 2020.

aproximadamente apenas 300 (DOC. 4 – TABELA DE NÚMEROS CRECHES PÚBLICAS E CONVENIADAS).

22. O objeto dessa tarefa foi definido como de proporções gigantescas, exigente de alta especialização, elevado padrão de qualidade e rigor metodológico:

“Em virtude da complexidade e especificidade de natureza técnica e metodológica que envolve a realização de uma formação inédita para os educadores dos CEIs parceiros, sobretudo considerando as proporções gigantescas da RME, torna-se imprescindível a contratação de uma instituição altamente especializada, com elevado padrão de qualidade e rigor metodológico. Para tanto, faz-se necessário que a Instituição contratada tenha experiência específica em formação continuada de educadores, utilizando como método a ação-reflexão-ação. Também é necessária uma equipe altamente especializada para garantir o desenvolvimento de temas alinhados à Pedagogia da Infância e às diretrizes da SME. Ressalta-se, assim, a necessidade de apropriação, por parte da Instituição, das concepções presentes no Currículo da Cidade – Educação Infantil e demais documentos vigentes da RME.” (Solicitação SME-COPED/DIEI Nº 012899556, fl.. 196 e ss. da Peça 4 do TC 016468)

23. Considerando, portanto, as diversas recomendações endereçadas à Prefeitura de São Paulo, apontadas no Relatório de Auditoria Extraplano⁹ (DOC. 5 – RELATÓRIO AUDITORIA EXTRAPLANO), fazia-se necessária a

⁹ As recomendações, constante do Relatório nº 2016.09639.1 foram as seguintes: (i) redimensionamento da quantidade de profissionais na área pedagógica, adequando-se ao tamanho e necessidades da educação infantil; (ii) desenvolvimento de ações para efetiva implantação da política educacional (currículo, avaliação, padrões básicos e indicadores), em especial na rede conveniada; (iii) estabelecimento de procedimentos para elaboração, análise e aprovação do PPP, com critérios objetivos e prazos definidos, bem como mecanismos de acompanhamento da execução; (iv) estabelecimento dos instrumentos de registros para acompanhamento e avaliação do desenvolvimento da criança, bem como criação de mecanismos para monitoramento dessa atividade; (v) implantação de sistema de gestão pedagógica para a educação infantil, mesmo que de forma gradual, priorizando o controle de frequência dos alunos, vez que o pleno controle dos dados poderia gerar economia que superaria o custo de implantação; (vi) implantação de procedimento para consolidação/mensuração/valoração do resultado da aplicação dos Indicadores da Qualidade da educação infantil e para a elaboração de plano de ação pelas DREs e SME Gabinete; (vii) instituição de requisitos de capacidade técnica e operacional para as entidades, que garantam a experiência no desempenho das atividades educacionais e criação de procedimentos para treinamento das unidades novas se adequarem à organização curricular da educação infantil adotada por SME; (viii) adequação da proporção criança por professor de acordo com a recomendação do Conselho Nacional de Educação; (ix) esclarecimento da situação de professores que constam na rede direta e conveniada, bem como na implantação do Sistema EOL Convênios, devendo ser considerado o confronto com os dados dos profissionais da rede direta com o Sistema de Gestão de Pessoas e Competências (SIGPEC), no cadastramento e na prestação de contas; (x) realização de estudos para adequação da carga horária dos professores, da proporção aluno por professor, formação e remuneração dos profissionais da

contratação de uma Instituição cuja metodologia de trabalho proporcionasse à Prefeitura atender todas as exigências, contemplando os desafios e peculiaridades de cada Diretoria Regional de Ensino - DRE, motivo pelo qual entendeu a Prefeitura de São Paulo ser o caso de contratar o Centro de Educação e Documentação para a Ação Comunitária – CEDAC diretamente, pois nenhuma outra instituição responderia às demandas à altura.

24. Neste contexto, foi celebrado o **Termo de Contrato nº 162/SME/2018¹⁰ entre o CEDAC e a Secretaria Municipal de Educação**, com o objetivo de prover formação continuada aos gestores e professores dos Centros de Educação Infantil – CEI das Unidades Parceiras, com fundamento no artigo 25, inc. II, combinado com o artigo 13, inc. VI, todos da Lei Federal nº 8.666/93, ou seja, por inexigibilidade em face de notória especialização da instituição.¹¹

25. Ventiladas sucintamente as principais razões envolvendo a contratação do CEDAC, passa-se a demonstrar a regularidade da contratação da organização social. A partir do aprofundamento dos conceitos e das respectivas aplicações no caso concreto, demonstrar-se-á que a decisão da Prefeitura de São Paulo de contratar diretamente a instituição revela-se a mais adequada e razoável para as circunstâncias expostas, bem como que as irregularidades apontadas não passam de questionamentos formais que serão esclarecidos nesta defesa.

rede conveniada; (xi) aperfeiçoamento e informatização dos relatórios dos supervisores, tanto para a rede direta como conveniada, de modo que eles possam produzir dados gerenciais com a real situação/diagnóstico das escolas em todos os aspectos necessários a implementação, acompanhamento, fiscalização e retroalimentação do sistema educacional; e, (xii) adoção de medidas para que os Padrões de Qualidade da Educação Infantil sejam efetivamente atendidos, em especial, impondo maior rigor na aprovação de convênios, vez que estes somente deveriam ser celebrados se a entidade atendesse aos padrões estabelecidos.

¹⁰ Processo eletrônico nº 6016.2018/0073149-7

¹¹ Fl. 257 da Peça 4 do TC nº 016468/2019.

IV. IRREGULARIDADES APONTADAS NO RELATÓRIO DE ANÁLISE DE CONTRATAÇÃO

26. A equipe de fiscalização apontou como irregularidades do contrato, como bem sintetizado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo, os seguintes pontos:

“1. Falta de justificativa para a contratação, uma vez que a formação dos profissionais que atuam nos CEIs Parceiros/Indiretos deve ser suportada pelas entidades parceiras, nos termos da alínea “g” do art. 12 e art. 27 da Portaria nº 4548/2017-SME (**item 14.1**);

2. Ausência de justificativa para a contratação direta por inexigibilidade (**item 14.4**);

3. Carência de justificativa dos preços contratados (**item 14.5**);

4. Divergência na descrição do objeto (cláusula 1.1 do Contrato) com o Plano de Trabalho (3.4.1 e 3.5.2), no tocante aos beneficiários da formação continuada – (**item 14.13**).”¹²

27. Neste tópico da defesa, passa-se a analisar os quatro pontos suscitados para se demonstrar a regularidade da contratação em questão, esclarecendo-se aspectos que eventualmente tenham causado dúvidas a equipe de fiscalização.

4.1. FALTA DE JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO – OBRIGAÇÃO DAS ENTIDADES PARCEIRAS

28. Embora o questionamento acerca das obrigações das entidades parceiras junto à Secretaria Municipal de Educação não esteja inserido no âmbito de competência e avaliação do **CEDAC**, pedimos vênias para apresentarmos apenas duas ponderações. A primeira delas diz respeito à integração conceitual e operativa entre a BNCC e o Currículo da Cidade - Educação Infantil, e de conexão qualitativa da Rede Conveniada/Parceira à Rede Municipal. Além de a **SME** não dispor de recursos humanos e técnicos para dar atendimento a esse mister, não há como se sustentar que essas

¹² Fl. 2 da Peça 11 do TC 016468/2019.

medidas devessem ser implementadas pelas unidades parceiras, sob pena de não se atingir – com uniformidade e equidade – exatamente os objetivos delineados. A segunda, que não obstante a contratação levada a termo com o **CEDAC**, permanecem as unidades parceiras com a obrigação de sempre qualificar os seus profissionais e, ainda, de implementar e replicar o aprendizado e a tecnologia social que lhes foi transferida. Ou seja, “**garantir a formação continuada dos profissionais de acordo com as propostas da SME**”.¹³

4.2. REGULARIDADE DA CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

28. Como demonstrado anteriormente, o presente processo contém o objeto do processo TC 008236/2019, onde uma das principais questões indicadas como causa de uma possível ilegalidade foi a contratação do Centro Educativo CEDAC por inexigibilidade de licitação. Nesse sentido, importante demonstrar primeiramente que os requisitos para a contratação - sem a exigência de licitação - estão presentes, justificando as supostas irregularidades previstas nos itens 14.1 e 14.4 do relatório da Peça 8.

29. Repassando e ressaltando: os contratos firmados com a Administração Pública, celebrados sob à égide dos artigos 25, inc. II e art. 13 da Lei de Licitações, devem atender, como efetivamente atende o Contrato nº 162/SME/2018, às noções de (a) singularidade do objeto da contratação; (b) notória especialização da entidade ou técnico contratado; e, (c) modicidade do preço cobrado. No caso específico, cabe ainda justificar (d) o valor da taxa de administração.

30. Nesta esteira, destaca-se a **Súmula 252 do Tribunal de Contas da União**, cujo conteúdo reforça o teor da Lei 8.666/93 (“*A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado”) e*

¹³ Art. 12, inciso III, alínea g, da Portaria nº4548 de 19.05.2017.

alude três requisitos como responsáveis por nortear a identificação de hipótese de inexigibilidade: (i) serviço técnico especializado; (ii) natureza singular do objeto; e (iii) notória especialização do Contratado.

31. No caso ora em análise, questionam-se a presença de dois desses requisitos: **a natureza singular do serviço e a notória especialização da contratada**. Esses conceitos, muito embora conexos, devem ser verificados individualmente para a exata compreensão e o consequente deslinde do caso concreto.

32. É imprescindível que sejam analisados individualmente cada requisito da Súmula 252, para que as conclusões sejam precisas e justas quanto à possibilidade de contratação direta no caso em concreto, por inexigibilidade de licitação, dada a inviabilidade de competição.

A) **SINGULARIDADE DO OBJETO:**

33. A singularidade é um dos cerne da contratação direta e se revela justamente o aspecto mais polêmico envolvendo o Contrato nº 162/SME/2018, motivo pelo qual será o primeiro requisito a ser enfrentado.

34. O art. 25, inc. II da Lei de Licitações preconiza ser inexigível licitação, quando a competição for inviável, o que se configura a partir da constatação cumulativa de três fatores: 1. serviço elencado no rol do artigo 13 da Lei de Licitações; 2. quando a natureza do serviço for singular; 3. houver profissionais ou empresas com notória especialização que podem desempenhar o serviço com tamanha precisão que os demais podem e devem ser desconsiderados.

35. Quanto ao primeiro requisito, percebe-se que os serviços previstos no art. 13 são aqueles cuja carga intelectual ou habilidade técnica específica individualizam o profissional que os prestam, de modo que justificam a inexecutabilidade da tarefa por qualquer outro profissional, ainda que teoricamente sejam igualmente capacitados. Não obstante, como frisou o legislador, os requisitos são cumulativos, não bastando, portanto, somente o

enquadramento no rol do artigo 13, sendo igualmente imprescindível que o objeto seja singular e que haja por parte do Contratado notória especialização¹⁴. Assim sendo, à título de exemplo, pode-se dizer que por mais que **assessoria jurídica** se enquadre no rol do artigo 13 (inc. V), não seria aceitável, e.g., a contratação de jurista renomado para solucionar causa corriqueira, que poderia ser conduzida a contento por qualquer outro profissional acostumado a atuar na área.

36. Prossegue-se, portanto, para a singularidade, que se revela o critério primordial a justificar a inexigibilidade para os serviços listados no artigo 13. Para os efeitos da lei, o conceito de singularidade do objeto da contratação é relativamente assente na doutrina, ainda que alguns juristas o relacionem mais à especificidade em si do objetivo a ser alcançado pela Administração, enquanto outros, ao próprio executor do projeto, em vista da particularidade atinente à necessidade a ser satisfeita¹⁵. A pequena disparidade da conceituação não é,

¹⁴ “Quanto à menção, no dispositivo, à natureza singular do serviço, é evidente que a lei quis acrescentar um requisito, para deixar claro que não basta tratar-se de um dos serviços previstos no artigo 13; é necessário que a complexidade, a relevância, os interesses públicos em jogo tornem o serviço singular, de modo a exigir a contratação com profissional notoriamente especializado; não é qualquer projeto, qualquer perícia, qualquer parecer que torna inexigível a licitação.” (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 31ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 495.)

¹⁵ Sobre a matéria, citam-se abaixo quatro juristas de renome:

(i) Hely Lopes Meirelles: “Essa inviabilidade, no que concerne aos serviços técnicos profissionais especializados em geral, **decorre da impossibilidade lógica de a Administração pretender ‘o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’** (art. 25, §1º) pelo menor preço, ou que renomados, especialistas se sujeitem a disputar administrativamente a preferência por seus trabalhos. **Todavia, a lei apresenta um rol de serviços técnicos profissionais especializados que podem ser contratados diretamente com profissionais ou empresas de notória especialização, sem maiores indagações sobre a viabilidade ou não de competição, desde que comprovada a sua natureza singular, como resulta do confronto dos arts. 13 e 25, II.**” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 159.);

(ii) Celso de Mello: “Em suma: **a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.** Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público. Bem por isto não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito “A” ou pelos sujeitos “B” ou “C”, ainda que todos estes fossem pessoas de excelente reputação. 38. É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado – a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria – recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos

entretanto, intransponível se a finalidade da lei é acrescentar a relevância etimológica da expressão singularidade. Singular é o que é único. Singular é o que existe sem correspondência em outro que se lhe iguale. A expressão latina *singularis*, derivada de *singulus*, significa único. Trata-se do que é único no sentido de que não tem par, não tem plural e não se repete na sua integralidade.

37. O objeto do Contrato nº 162/SME/2018 é singular porquanto se trata de (a) um conjunto de atividades complexas, de desenvolvimento de conteúdos pedagógicos adequados para uma determinada

despertem no contratante a convicção de que, para o caso, serão presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhe a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28. Ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 557/558.

(iii) Marçal Justen Filho: “No esforço de definir a regra legal, deve iniciar-se pela afirmação de que **a natureza singular não significa ausência de pluralidade de sujeitos em condições de desempenhar o objeto**. A ausência de pluralidade de alternativas de contratações é objeto de disciplina do inc. I do mesmo art. 25. **Mais ainda, existência de um único sujeito em condições de ser contratado conduz à inviabilidade de competição relativamente a qualquer serviço**, mesmo quanto àqueles que não forem técnicos profissionais especializados. Ou seja, a ‘natureza singular’ deve ser entendida como uma característica especial de algumas contratações de serviços técnicos profissionais especializados. Enfim e para concluir essa questão, **singular é a natureza do serviço, não o número de pessoas capacitadas a executá-lo**. (...) Ou seja, a natureza singular resulta da conjugação de dois elementos, entre si relacionados. **Um deles é a excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita. O outro é a ausência de viabilidade de atendimento por parte de um profissional especializado padrão**.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15. Ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 419.)

(iv) Floriano Peixoto Marques Neto: “Há que se deixar claro, primeiramente, que **a inexigibilidade se prende à análise do objeto que se quer contratar. Ou seja, se exige uma licitação não porque o contratado será x ou y, de maior ou menor renome. Não. As hipóteses de inexigibilidade de põem quando o objeto que se quer contratar inviabiliza a competição que subjaz a qualquer certame. Nestes casos há impossibilidade de se comparar objetos cujas características e peculiaridades impedem, de per si, qualquer equivalência entre ofertas de diferentes particulares potencialmente ‘contratáveis’**. (...) Deseja-se frisar nitidamente as seguintes ideias, para ulteriores conclusões: 1. Cabe licitação apenas entre produtos equivalentes; inexistindo equivalência não haveria que cogitar o instituto; 2. A equivalência não se determina unicamente pela verificação do gênero do objeto pretendido. Resulta de um temperamento entre o gênero do objeto e o critério administrativo de especificação, dentro do gênero, do bem requerido para satisfação da necessidade a ser preenchida; 3. O campo de interferência do critério administrativo localiza-se ao longo de um intervalo contido entre dois limites: o termo mínimo, que é o gênero do produto ou serviço desejado, e o termo máximo cujos confins adiante serão aclarados (in RDP 8/96-97). **Em outras palavras, quando exigimos uma licitação, temos por suposto que para o bom perfazimento do objeto será irrelevante a pessoa do vencedor, desde que – lógico – este seja idôneo e minimamente habilitado. A consecução do objeto, isso é que importa, não dependerá de nenhum traço peculiar a ser impresso pelo executante**, não está condicionada a qualquer característica pessoalíssima da execução (como por exemplo, o dom artístico, o conhecimento técnico invulgar e especializado, a criatividade ímpar, a rara experiência no enfrentamento de um dado problema de questionamento difícil, etc.).” (MARQUES NETO, Florian Peixoto. *Contratação direta de empresas de engenharia consultiva*: In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari. *Licitação e contratos administrativos*. vol. 4. São Paulo: RT, 2012. p. 454.)

faixa etária, (b) combinados com técnicas de comunicação capazes de motivar e aproximar profissionais da rede pública e da rede privada/parceira, (c) com formação acadêmica e profissional absolutamente heterogêneas, e (d) com resistências decorrentes da simultaneidade de inovações advindas tanto da BNCC quanto do Currículo da Cidade, (e) voltadas para o desenvolvimento de eficiências de gestão em uma rede absolutamente única de mais de 1.900 unidades educacionais, 260 mil crianças com predominância da faixa etária de 0 a 3 anos, com aproximadamente 19 mil professores e 3.800 gestores, somados os coordenadores pedagógicos e os diretores escolares.

38. Não se trata de prestação de serviços que se possa transplantar de qualquer outro projeto, sendo, só por isso, único. Mas, é único principalmente porque é um caminho que se faz ao caminhar, com o uso contínuo e cuidadoso de técnicas e experiências adquiridas em situações anteriores, em longos anos de especialização nas diferentes competências e habilidades exigidas para cada peculiaridade do projeto. Dizer que o contrato não é singular porque se trata de pedagogia, treinamento e gestão, serviços frequentemente demandados no mercado, significa desconsiderar o objeto específico de que se cuida, é uma leitura superficial de tudo quanto deve ser pensado em um projeto dessa envergadura.

39. De início, do Doc. 7 – PREMISSAS DE REGULARIDADE PARA CONTRATAÇÕES E EXECUÇÕES DE PROJETOS, que norteia as contratações do CEDAC, especificamente no que concerne ao Projeto Infâncias em Foco, destaca-se:

“Não há projetos ou materiais prontos para serem “aplicados” em qualquer contexto; sabemos que não existem “fórmulas prontas” que deem conta de atingir com êxito o que se espera para a formação continuada dos profissionais da educação nos diferentes contextos. Assim, o CEDAC não tem “projetos – padrão”, a nossa expertise está na elaboração de projetos específicos e singulares para cada contexto, fundamentados em concepções e aprendizados construídos a partir dos nossos estudos e formações internas, permanentes, e da nossa prática na implementação de projetos. O formato e o funcionamento dos projetos consideram sua experiência na área de formação; o diagnóstico das necessidades formativas dos participantes; os contextos educacionais e sociais; e as metas almejadas pelos parceiros demandantes dos projetos, bem como aquelas desejadas para a melhoria da educação nacional. Assim, com flexibilidade e reflexão constantes, vai-se

construindo a intervenção a partir das respostas que vão sendo obtidas e dos desafios que surgem.

No Infâncias em Foco, colocamos a ênfase na formação dos gestores dos CEIs visando a implementação do Currículo da Cidade – Educação Infantil e a equidade entre rede direta e rede parceira.

Os projetos são pautados em estratégias que geram a crescente autonomia dos educadores participantes - O que se busca é que os profissionais aprendam e incorporem os princípios das ações educativas, que possam pensar e gerir as ações formativas por si mesmos, para que não dependam sempre de uma ação externa ou de materiais prescritivos produzidos por terceiros. Desenvolver a competência de aprendizagem deixa legados nas redes de ensino, o que traz ganhos permanentes não só para os participantes diretos da ação, mas também para a administração pública, que consegue obter retornos mais duradouros para os investimentos realizados.

No Infâncias em Foco, as estratégias formativas visam que os gestores tenham referências sólidas para observar, registrar, planejar e executar as ações nos próprios CEIs, de forma que vão se apropriando da metodologia proposta desde o início.

Busca-se fortalecer a cultura profissional entre os educadores participantes, fazendo com que aperfeiçoem o trabalho colaborativo junto aos demais profissionais das unidades educacionais, aprimorando permanentemente suas práticas cotidianas, tornando-as objeto de reflexão para novos planejamentos e ações mais qualificadas. Assim, a “matéria-prima” dos projetos formativos do CEDAC são as próprias práticas educativas exercidas pelos profissionais envolvidos, considerando as diferentes funções que exercem.

No Infâncias em Foco, diretores e coordenadores pedagógicos discutem conteúdos comuns contemplando as especificidades do papel e as responsabilidades de cada um. Essa formação articulada possibilita não só o fortalecimento da dupla gestora (Diretor e Coordenador) em cada CEI, mas também da sua identidade profissional. Isso tudo é feito em alinhamento com os supervisores das DREs, para que as ações desencadeadas estejam em consonância com as orientações da supervisão escolar comuns à toda a rede.

Os formadores que atuam nos projetos possuem conhecimentos específicos sobre o objeto da formação e, com igual relevância, conhecimentos relativos aos princípios da instituição, ou seja, são formados e supervisionados para colocar em ação intervenções formativas que garantam o lugar dos participantes como sujeitos ativos na construção dos seus conhecimentos profissionais. O CEDAC não acredita em ensino exclusivamente por exposição/transmissão de saberes, é preciso garantir a mediação entre os conhecimentos prévios dos educadores participantes e os novos conhecimentos que se quer construir, de maneira próxima à sua prática, com fundamentação e com linguagem acessível por todos, dada a heterogeneidade de experiências do público.

No Infâncias em Foco, a equipe foi composta a partir de critérios relacionados à experiência prática e à promoção da interação, por meio da escuta, do debate e do atendimento às necessidades específicas de cada DRE. A diversidade das trajetórias da equipe é essencial para compreensão da diversidade presente nos territórios e permite uma complementaridade de saberes no próprio grupo.

A equipe do projeto é pautada pelo princípio de ação-reflexão-ação que se quer implementar “na ponta”, ou seja, o desenvolvimento do projeto é coerente com a concepção de aprendizagem profissional que se segue na formação dos educadores das redes com as quais o CEDAC trabalha. Assim, a equipe pedagógica que desenvolve o projeto também está sob a supervisão de profissionais mais experientes, aprofundando e atualizando seus conhecimentos pedagógicos constantemente, e buscando, quando necessário, novas estratégias para se adequar às necessidades formativas que surgem.

No Infâncias em Foco, todas as formadoras participam de estudos coletivos e supervisões (individuais e em grupo) visando o acompanhamento do trabalho e o alinhamento referente às visões sobre a prática e à fundamentação teórica. O trabalho das coordenadoras pedagógicas também é supervisionado pela coordenação do projeto e pela Direção da instituição.

Compromete-se com a organização dos dados, documentação do processo, sistematização dos conhecimentos construídos e avaliação dos resultados no desenvolvimento dos projetos. Utilizamos a combinação dos conhecimentos pedagógicos com conhecimentos especializados da gestão de projetos. Assim, os projetos desenvolvidos pelo CEDAC contam com recursos humanos e ferramentas de gestão para honrar o compromisso de transparência dos dados, bem como sua melhor forma de organização para compartilhamento com os envolvidos e análise com vistas ao aprimoramento.

No Infâncias em Foco, utilizamos o serviço do AV ambientes virtuais (<https://ambientesvirtuais.com.br>). A utilização desse serviço (ferramenta de gestão de projeto) possibilita que todos os registros das ações, tarefas, processos, mensagens, questões, conversas, informes gerenciais sobre o que ocorre, demandas futuras e diversos documentos do projeto sejam registrados e acompanhados em tempo real. O uso do ambiente virtual de trabalho gera maior eficácia nas ações e auditabilidade por permitir o acesso dos coordenadores pedagógicos a todo material do projeto, inclusive a série histórica das ações e seus responsáveis, gerando maior autonomia pelos participantes.

A autonomia não se restringe à formação de educadores. O CEDAC tem como um valor assegurar a sustentabilidade das transformações promovidas no âmbito da parceria. A comunicação dos projetos valoriza a atuação dos participantes e os avanços e conquistas como resultados da composição dos parceiros. A intenção não é deixar a nossa marca, e sim um legado para a educação.

Para o projeto Infâncias em Foco foi contratada uma equipe profissional para criar uma marca/identidade visual que foi elaborada a partir da escuta aos

participantes; o processo foi orientado para que na Comunicação e nos materiais do projeto pudesse se identificar que se trata de um programa da Secretaria Municipal de Educação, que conta com a especialidade técnica do CEDAC, mas que foi e é construído em conjunto com os técnicos da secretaria de educação com vistas a gerar o alinhamento almejado entre a rede direta e a rede parceira. Ações iniciadas na rede parceira já foram incorporadas pela rede direta por terem se mostrado eficazes como metodologia de formação, como, por exemplo, as visitas pedagógicas.

Acompanhamento da prática pedagógica: conhecimento do que ocorre nas unidades. A observação do cotidiano da instituição educativa permite ressignificar a relação entre coordenação pedagógica e direção escolar, como uma parceria, e traz insumos para a formação

As visitas pedagógicas aos CEIs, realizadas pelas formadoras do projeto em conjunto com as formadoras das DIPEDs e supervisoras têm o propósito de colocar luz sobre o funcionamento cotidiano e estabelecer relações com o que é discutido na formação. A observação compartilhada, que se dá a cada vez em um CEI diferente, possibilita que diretoras e coordenadoras conheçam as práticas das colegas e se coloquem no lugar ora de observadoras, ora de observadas.”¹⁶

40. Dessa maneira, demonstra-se, a partir do próprio Projeto apresentado à época da contratação, a inquestionável singularidade dos serviços objeto do Contrato:

¹⁶ Doc. 7 – Premissas de Regularidade para Contratação e Execuções de Projeto – p. 3/6.

3.2.1 Gestão na Educação Infantil: princípios para a ação pedagógica nas unidades educacionais

Objetivos	- Promover na equipe a consciência da responsabilidade social da escola no sentido de articular e garantir às crianças a rede de proteção sociocultural, ou seja, o acesso aos bens culturais e socialmente constituídos. - Promover na equipe o respeito e acolhimento às famílias em suas diferentes estruturas organizacionais e em suas manifestações culturais e sociais estabelecendo uma relação de parceria. - Apoiar a implementação de práticas pedagógicas e rotinas de serviços que enfoquem a qualidade na educação infantil e os direitos das crianças de acesso aos bens culturais e de experiências.
Conteúdos	Fundamentos, concepções, princípios e valores - Conceito de Escola de Educação Infantil como um espaço institucional democrático, onde construímos normas coletivamente. - Ampliação das experiências infantis como finalidade da educação infantil. - Ideia de Interação entre crianças, crianças e adultos e com os objetos de conhecimento como mediações da experiência da Educação Infantil. - Uso consciente e intencional dos recursos naturais na organização das rotinas. - Valorização da identidade da criança e de sua família. - Valorização da heterogeneidade e da diversidade cultural na escola.
	Práticas gestoras - Acolher e considerar as demandas das famílias relacionadas à qualidade das experiências oferecidas às crianças. - Estabelecer uma relação efetiva com a comunidade local para fortalecer mecanismos que garantam a gestão democrática. - Promover a participação e envolvimento das famílias e da comunidade, através de reuniões, eventos, projetos etc., como colaboradores participativos das aprendizagens infantis. - Planejar e promover períodos de acolhimento que respeitem os tempos infantis em acolhimento à dinâmica social da escola. - Criar uma sistemática de compras e manutenção de recursos pedagógicos visando o cumprimento das metas estabelecidas (MROSC). - Criar e gerir rotinas de serviços, rituais e procedimentos que diferenciem as experiências domésticas e as escolares (horários de serviço de limpeza, espaços, normas de higiene coletiva etc.). - Observar e analisar situações rotineiras na escola, como por exemplo a hora do suco e do repouso etc., assegurando a manutenção e ajustes das rotinas pedagógicas do ponto de vista das necessidades das crianças. - Promover reuniões ou outros encontros de formação para assegurar reflexões com os profissionais da escola sobre os diferentes jeitos de cuidar e outros hábitos familiares. - Promover situações educativas envolvendo os profissionais da escola no combate a atitudes preconceituosas. - Identificar sinais de negligência física ou simbólica no cuidado da criança responsabilizando-se por encaminhamentos de violações para instâncias competentes. - Promover conversas entre os familiares para que possam compartilhar os modos de cuidar das crianças, suas práticas, dúvidas, etc. - Promover reuniões, encontro com professores e crianças, festas comunitárias entre outras situações em que a comunidade traga seus conhecimentos para a escola. - Promover e incentivar a utilização de materiais locais, repertório de brincadeiras tradicionais regionais etc. nas propostas de experimentação para as crianças. - Institucionalizar a prática regular e sistemática de exposições dos registros de aprendizagens das crianças.

3.2.2 Ações educativas institucionais complementares às ações da família

Objetivos	• Estabelecer parceria com as famílias. • Considerar e respeitar as culturas familiares nos cuidados com as crianças. • Saber planejar reuniões com os pais para compartilhar o trabalho realizado com as crianças.	
Conteúdos	Fundamentos, concepções, princípios e valores	• Educação Infantil como responsabilidade compartilhada de escola e família.
	Práticas pedagógicas	• Realizar pesquisas com os pais e/ou responsáveis para inteirar-se sobre os interesses e hábitos das crianças. • Compartilhar com os pais o projeto político pedagógico que será trabalhado com as crianças. • Orientar os pais sobre os processos de acolhimento das crianças à rotina e aos cuidados em ambiente coletivo. • Manter atualizado o registro de acompanhamento de saúde e aprendizagem da criança para informar a família ou o serviço de saúde, quando necessário. • Organizar intencionalmente encontros com os familiares como parte das propostas pedagógicas da sua turma.
Objetivos específicos do coordenador pedagógico	• Saber acompanhar as pesquisas com as famílias para conhecer os gostos e hábitos das crianças e na organização desses dados. • Reconhecer a importância de apoiar o professor na organização de registros para informar aos pais sobre a rotina e os cuidados da criança. • Saber planejar e realizar situações voltadas para compartilhar o projeto político pedagógico em sua comunidade.	

17

41. Esses quadros fazem parte da Proposta de Trabalho contante no Anexo I do Termo de Contrato nº 162/2018 (Fl. 265 e ss. da Peça 4 do TC 016468/2019). A proposta em questão foi atualizada, resultando no apostilamento do contrato (Doc. 8 – PROPOSTA DE FORMAÇÃO CONTINUADA ATUALIZADA- ANEXO I DO TERMO DO CONTRATO). A atualização se fez necessária justamente em razão da singularidade do objeto, que exige ajustes no decorrer da execução do projeto, para estabelecer planos que só poderiam ser traçados após o primeiro contato com o público alvo.

42. Esse apostilamento não resultou em qualquer acréscimo ao valor contratado e, como dito, trata-se de uma revisão da proposta apresentada para fazer frente às demandas que surgiram no decorrer da execução do contrato, o que não passou despercebido pela Procuradoria do Município em parecer favorável à atualização do plano (Doc. 9 – PARECER FAVORÁVEL AO ADITAMENTO):

¹⁷ Fls. 300/301 do TC nº 016468/2019.

“A revisão do Plano não resultará em aumento financeiro/novo empenho orçamentário, mas, apenas, em um “rearranjo” para “atender demandas apresentadas pelas DREs” (022917565).

A iniciativa pelo aditamento partiu da administração, que encaminhou o ofício 022917565. No doc 022917750, consta a anuência da contratada e no doc 022918145 o Plano de Trabalho atualizado.

Pois bem. Nos termos do artigo 65, inciso II, alínea “b”, os contratos poderão ser alterados, com as devidas justificativas:

“II - por acordo das partes:

(...)

b) **quando necessária a modificação do regime de execução** da obra ou **serviço**, bem como do modo de fornecimento, em face da verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários”.(grifo nosso)

Dito isto, e considerando as justificativas traçadas no doc. 022917565, a inexistência de alteração de ordem orçamentária e a concordância do setor técnico, s.m.j, não há óbice legal que impeça o aditamento do contrato, no que se refere à mudança no Plano de Trabalho.”

43. Os itens 3.2.1 e 3.2.2 colacionados acima não foram alterados na proposta atualizada. No entanto, a organização dos grupos para as ações de formação sofreu um rearranjo na nova proposta:

3.4.3 Organização dos grupos para as ações de formação

Conforme mostra o quadro¹⁰ a seguir, as ações de formação acontecerão com os gestores divididos em 104 grupos com aproximadamente 40 participantes cada.

	Diretorias Regionais de Ensino	Número de unidades	Número de educadores participantes (diretores + coordenadores)	Número de participantes das DREs (Dipred EI + supervisores)	Número de participantes das DREs (supervisores)	Número de grupos
1	Butantã	92	184	2	24	6
2	Campo Limpo	242	484	3	50	12
3	Capela do Socorro	121	242	2	29	6
4	Freguesia / Brasilândia	189	378	2	33	10
5	Guaianases	203	406	2	33	8
6	Ipiranga	162	324	2	36	8
7	Itaquera	169	338	4	31	10
8	Jaçanã / Tremembé	113	226	3	25	6
9	Penha	149	298	2	35	8
10	Pirituba	175	350	2	39	8
11	Santo Amaro	131	262	2	26	6
12	São Mateus	134	268	2	30	6
13	São Miguel	181	362	3	36	10
	TOTAL:	2061	4122	31	427	104

44. Como é possível observar desde o início, a estrutura do Projeto apresentada pelo CEDAC, para fins de contratação, apresentava objetivos e ideias que visavam uma formação de educadores com noção de educação global, inclusiva e integrativa, e que se confirmou ao longo da execução do contrato, conforme anseio exprimido no Currículo da Cidade para Educação Infantil.¹⁹ Essa política de formação de educadores com uma visão de educação continuada foi estendida às redes conveniadas, inclusive por recomendação da própria Assessoria Jurídica da Secretaria Municipal de Educação, como se depreende do excerto retirado de Parecer da Assessoria Jurídica, datado de 24/04/2018:

“A manifestação inaugural, como já citado acima, após solicitação feita por nós, foi complementada com aspectos concretos da formação continuada e a dificuldade de transmissão de diretrizes pedagógicas aos Coordenadores das Unidades da Rede Conveniada/Parceira. Nesse documento, enfatiza-se o viés da aludida formação de estudo das vivências e experiências profissionais daqueles que atuam diretamente nas Unidades Educacionais, de modo a garantir a constante avaliação das políticas pedagógicas implementadas. Igualmente se pondera a necessidade de alinhamento das políticas pedagógicas para a Rede Municipal como um todo, o que se torna inviável caso as etapas da formação continuada não abranjam a Rede Conveniada/Parceira.

Assim sendo, acreditamos oportuno pontuar que, a nosso ver, em momento algum a Assessoria Jurídica se posicionou de forma

¹⁹ “É urgente um olhar sensível para acolher todas as crianças, não só no início das atividades anuais, com propostas planejadas, mas no decorrer do ano, atendendo às especificidades e peculiaridades destas que vão sendo matriculadas durante esse período. É preciso ampliar a concepção de acolhimento no sentido de abraçar a criança na condição que está, acolher não só a criança, mas sua história de vida, seu contexto, seu modo de ser e estar no mundo. Parece algo simples e sistemático, mas às vezes ficamos no campo discursivo, ou mesmo confundimos acolhimento com a adaptação da criança ao meio em que está inserida. Muitas vezes, essa adaptação não passa de expectativas de visões adultocêntricas. Acolher exige se colocar no lugar do outro. Em outras palavras, é uma questão humanitária e de muita sensibilidade.” (fl. 50 do Currículo da Cidade – Educação Infantil).

“A característica narrativa dos projetos advém da ideia de que todo esse processo vai sendo registrado nas diferentes linguagens: imagens, desenhos, textos de conversas, pequenos filmes que geram narrativas e produzem documentação pedagógica. Nesse sentido, poderíamos perguntar: é possível trabalhar na perspectiva dos projetos com bebês? Afinal, eles não falam, não pesquisam em livros, não fazem rodas de conversa. Se acreditarmos que um dos pilares dessa metodologia é o estabelecimento de interações e relações, a nossa resposta será afirmativa. Há peculiaridades significativas no trabalho com projetos envolvendo os bebês. Com bebês, é preciso considerar que a aprendizagem está voltada às investigações sensoriais, às ações corporais, a construção das interações e ao desenvolvimento das linguagens, com o jogo simbólico já se evidenciando. A(o) professora(or) precisa estar atenta(o) às pistas que vão se delineando. Na cena a seguir, exemplificamos o início de um projeto com bebês.” (p. 144 do Currículo da Cidade – Educação Infantil).

desfavorável à extensão da formação continuada à Rede Conveniada/Parceira.

(...)

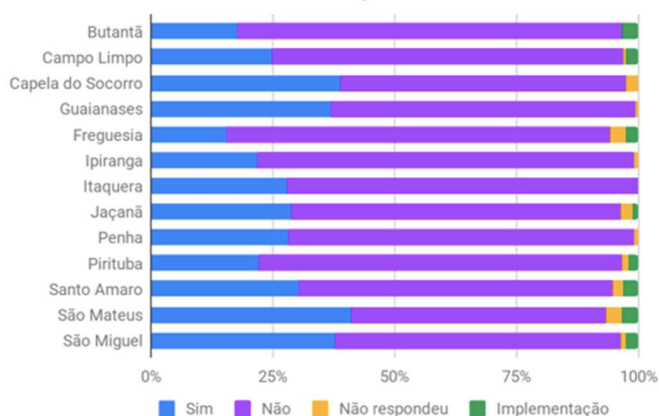
Ora, não nos parece razoável, ao menos não pela existência de um pretense obstáculo formal, excluir os profissionais da Rede Conveniada/Parceira das medidas de formação continuada tendentes a transmitir diretrizes pedagógicas aos profissionais responsáveis por implementá-las, bem como da coleta das experiências dos profissionais no exercício da atividade pedagógica e da avaliação do resultado da implantação das citadas diretrizes. Ou seja, no que tange à articulação das diretrizes pedagógicas da Secretaria, que devem ser seguidas por todas as Unidades Educacionais da Rede, não parece fazer sentido excluir os profissionais das entidades conveniadas/parceiras.”²⁰

45. É de se dizer ainda que, com a evolução do Projeto, no transcorrer da execução contratual com o CEDAC, as peculiaridades da condução da formação dos educadores de distintas localidades se comprovaram reais e efetivamente desafiadoras na prática, o que fica perceptível a partir das diferenças de materiais produzidos por cada CEI para alcance de bases similares (DOC. 7 – PREMISSAS DE REGULARIDADE PARA CONTRATAÇÕES E EXECUÇÕES DE PROJETOS):

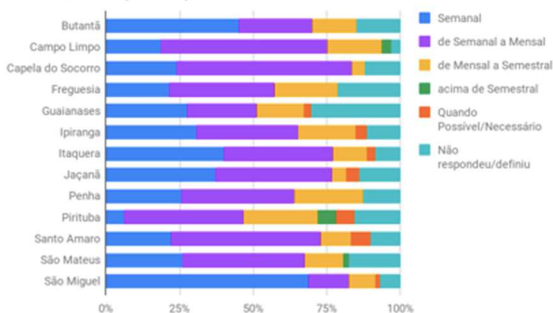
²⁰ Fls. 192 e ss. da Peça 4 do TC nº 016468/2019.

Formação nos CEIs por DRE

Existem momentos de formação continuada no CEI?



Se sim, com que frequência?



→ **DRE Capela do Socorro:** “Uma das peculiaridades dessa DRE é a presença de Centros de Educação e Cultura Indígena (CECI) que buscam preservar suas culturas e tradições e, portanto, suas identidades étnicas precisam estar presentes nos contextos formativos do projeto. A autonomia dos povos indígenas na escolha dos modos de educação de seus bebês e crianças é preservada e os princípios do Currículo da Cidade – Educação Infantil materializam-se com diferentes linguagens, o que gera uma troca muito potente com os gestores dos demais CEIs dessa DRE.”²¹

²¹ Doc. 7 – Premissas de Regularidade para Contratações e Execuções de Projetos – p. 16



→ **DRE Penha:** “Nos primeiros ciclos formativos desenvolvidos na DRE Penha, os grupos de gestores trouxeram para o debate a presença dos imigrantes no território e foram provocados a pensar se os CEIs conseguiriam trazer para seu cotidiano as diferentes culturas presentes nas famílias dos bebês e crianças. Nesse sentido, passou a fazer parte da especificidade formativa desse território as propostas de ação para incorporar tais culturas nas brincadeiras e outras ações das unidades educacionais, aproximando, assim, as famílias e respeitando suas identidades, o que foi apontado como um dos maiores desafios dos CEIs parceiros no levantamento inicial de dados.”²²

²² Doc. 7 – Premissas de Regularidade para Contratações e Execuções de Projetos – p. 17

De quais países africanos vieram os pais dos bebês e crianças do CEI?



Senegal
Congo
Gana
Argélia

???



infâncias em foco Comissão de estudos, diálogos educativos










Apresentação dos objetos e livros da cultura africana

infâncias em foco Comissão de estudos, diálogos educativos

Quem são os bebês?




Centro de Educação Infantil Operário - Rua Cururu de Moraes Neto - 19090-000 - Jororó

→ **DRE Freguesia/Brasilândia:** “A visita pedagógica realizada a um dos CEIs dessa DRE trouxe para a discussão o olhar para o atendimento às crianças com necessidades especiais. Uma realidade presente em muitas unidades educacionais e que necessita ser transformada em conteúdo formativo para que os princípios do atendimento à diversidade, presente no Currículo da Cidade – Educação Infantil²³ possam ser garantidos de fato.”²⁴

Visita pedagógica

CEI: Alegria de Criança
Diretora: Ana
CP: Elizandra

Após o primeiro acompanhamento realizado no CEI, a formadora, diretora e CP iniciaram reflexões acerca do atendimento ao aluno com surdez (4 anos) que não possui contato com LIBRAS. Após orientações a diretora conversou com a mãe da criança que aprovou a ideia de aproximar o filho da língua de sinais. No encontro de formação do Ciclo III, no momento da devolutiva coletiva, a formadora lançou a ideia de promover uma interação entre a equipe do CEI Alegria de Criança e os docentes da EMEBS. No intercício, diretora e CP se organizaram para um primeiro contato com a equipe da EMEBS.




Visita pedagógica

Nosso desafio:

A partir das reflexões proporcionadas pela visita a EMEBS, como podemos ampliar as experiências com as diferentes materialidades para o aluno com surdez ?



infâncias em foco
Comissão de estudos, diálogos educativos

²³ Íntegra no endereço eletrônico: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Portals/1/Files/51927.pdf>. Acessado em 20 de agosto de 2020.

²⁴ Doc. 7 – Premissas de Regularidade para Contratações e Execuções de Projetos – p. 18

46. Evidencia-se, portanto, a absoluta inocuidade e descabimento da contratação de um curso padronizado presencial ou à distância, porque ainda que a princípio soasse mais econômico, pouco efeito seria capaz de surtir em termos de aderência/efetividade. Um curso padronizado não auxiliaria verdadeiramente os educadores nos desafios diários enfrentados em razão das diferentes situações econômico-financeiras e culturais de cada CEI, de forma que resultaria, de um modo ou de outro, no desprezo dos conceitos que o próprio Currículo da Cidade enaltece. Reitera-se que é facilmente perceptível a intenção presente nas diretrizes constantes do artigo 2º do PNE²⁵ e refletidas no Currículo da Cidade, de formar os educadores, sem que isso signifique “engessá-los”, respeitando as diferenças e estimulando a autonomia (*“Como materializar os princípios e concepções sem apresentar um receituário? Como ajudar na reflexão docente sem ser prescritivo? Como contemplar realidades tão diversas da RME-SP²⁶? Como envolver a RME-SP na construção deste material?”*)²⁷.

47. Ressalta-se, portanto, que o projeto deve considerar não só a dimensão e diversidade do Município de São Paulo, atentando-se à linguagem a ser empregada e aos problemas diversos encontrados em cada Diretoria Regional de Ensino – DRE, como também ao objetivo final que é gerar educadores autônomos, os quais, a partir de bases sólidas, consigam sozinhos criar suas próprias metodologias de ensino.

48. Essa é a complexidade que se absorve das exigências retratadas no Relatório da Auditoria Extraplano (TC nº 6390/2016)²⁸, datado de 2017, direcionado à SME, que contemplava rol de 12 medidas a serem tomadas

²⁵ Art. 2º São diretrizes do PNE: I - erradicação do analfabetismo ; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

²⁶ Rede Municipal de Educação – São Paulo.

²⁷ Extraído da pg. 13 do endereço eletrônico <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Portals/1/Files/51927.pdf>. Acessado em 20 de agosto de 2020.

²⁸ DOC. 5 – RELATÓRIO AUDITORIA EXTRAPLANO.

para a perfeita operacionalização da Educação Infantil, especialmente em relação à rede conveniada, cuja confirmação se deu no bojo do Acórdão TC nº 6390/2016²⁹, em 2019, que não só reforçou as medidas anteriormente recomendadas, como expandiu, acrescentando outras mais:

“01) Estabeleça procedimentos para elaboração, análise e aprovação do Projeto Político Pedagógico - PPP, com critérios objetivos e prazos definidos, tanto para as unidades como para as Diretorias Regionais de Ensino – DREs, contemplando formas de registro da documentação pedagógica para o acompanhamento e registro do desenvolvimento integral da criança, bem como mecanismos de acompanhamento da execução, inclusive dos Indicadores de Qualidade.

02) Garanta o registro individual do desenvolvimento de todas as crianças matriculadas na Rede Municipal de ensino e o registro das atividades pedagógicas, incluindo as unidades diretas e conveniadas, com implantação do uso de um Sistema para gerenciamento, controle e avaliação da Educação Infantil no Município.

03) Expanda o Sistema de Gestão Pedagógica - SGP e o Sistema Escola Online – EOL para Educação Infantil, abarcando creche e pré-escola, tanto diretas como conveniadas.

04) Implante procedimento para consolidação/mensuração/valoração do resultado da aplicação dos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil de modo a permitir o melhor gerenciamento das unidades pela Secretaria de Educação, garantindo a melhoria da infraestrutura e dos procedimentos pedagógicos, inclusive com a elaboração de Plano de Ação pelas Diretorias Regional de Ensino – DREs e pela Secretaria de Educação.

05) Garanta que apenas professores com a formação exigida pela legislação atuem na Rede Municipal de ensino (direta e conveniada).

06) Exija como pré-requisito para celebração de convênios na Educação Infantil que as entidades comprovem experiência na área, não bastando apenas constar do Estatuto o objetivo de atuação na área educacional.

07) Exija nos convênios o estabelecimento de hora-atividade para os professores, de modo a garantir que esses profissionais também possuam condições de planejar suas atividades e participar de cursos de formação continuada.

08) Adote procedimentos para impedir que crianças permaneçam nas escolas sem professor responsável pela turma.

09) Exija que todas as unidades, tanto diretas como conveniadas, preencham corretamente o Censo da Educação Infantil, possibilitando assim a obtenção de dados essenciais para o gerenciamento e acompanhamento da educação no Município.

²⁹ DOC. 6 – ACÓRDÃO AUDITORIA EXTRAPLANO.

10) Adeque a proporção criança por professor de acordo com a recomendação do Conselho Nacional de Educação.

11) Esclareça a situação de professores que, conforme levantamento, constam na Rede Direta e conveniada, pois a carga horária da Educação Infantil impede a cumulação.

12) Adeque a infraestrutura das unidades (direta e conveniada), garantindo a manutenção de Padrões Básicos de Qualidade.

13) Desenvolva ações para efetiva implantação da política educacional (currículo, avaliação, padrões básicos e indicadores), em especial na Rede Conveniada.

14) Aperfeiçoe e informatize os relatórios dos supervisores, tanto para a Rede Direta como conveniada, de modo que eles possam produzir dados gerenciais com a real situação/diagnóstico das escolas em todos os aspectos necessários à implementação, acompanhamento, fiscalização e retroalimentação do sistema educacional.”

49. A singularidade do objeto decorre também do fato de que não existem no mercado dois prestadores de serviço que possam realizar e dar efetividade ao objeto do Contrato nº 162/SME/2018 de forma idêntica. Como se trata de experiência única que não se extrai de nenhum manual ou receita de condutas, cada prestador de serviços que pudesse ser desafiado a entregar o objeto do Contrato o faria de maneira peculiar, com suas próprias competências, habilidades e até com os seus próprios pontos fracos, sendo impossível: (a) prever com certeza científica qual o prestador de serviços que poderia assegurar melhores resultados, e (b) comparar os serviços prestados e seus resultados com métricas que permitam uma efetiva competição.

50. Todas as ponderações quanto à singularidade do serviço a ser prestado se verificam quando observada a complexa sistemática de trabalho arquitetada e gradualmente implementada para concluir a formação continuada de gestores escolares, coordenadores pedagógicos e professores dos CEIs indiretos e parceiros, tendo por enfoque a qualificação permanente dos envolvidos. Para alinhamento da formação nas unidades parceiras com as unidades diretas, estimando devidamente as especificidades dos diferentes territórios em que se situam as DREs, foi projetado um plano de trabalho, com o conteúdo a ser explorado em cada ciclo, cuja integralidade encontra-se anexa

(DOC. 10 – PLANO DE TRABALHO) e que sinteticamente constitui dezesseis ciclos, concebidos a partir dos seguintes passos:

- (i) primeiro passo: primeiros diálogos e coleta de dados dos CEIs parceiros para compreender a situação pedagógica de cada um, como pressuposto para estruturação de estratégias baseadas nos maiores desafios encontrados³⁰;
- (ii) segundo passo: revisão do plano de formação, alinhamento com a equipe da Secretaria Municipal de Educação e submissão do projeto à apreciação da assessora especialista em educação infantil com atuação no processo de produção do Currículo da Cidade - Educação Infantil³¹;
- (iii) terceiro passo: uma vez estruturado o plano de formação, são selecionados as pautas e os materiais de referência de cada ciclo formativo, sempre atentando-se ao direcionamento da SME/COPED/DIEI³² para implementação do Currículo da Cidade – Educação Infantil, visando aproximar a qualidade de educação das redes parceiras às redes diretas³³;
- (iv) quarto passo: alinhamento e acompanhamento mensal com as formadoras das Diretorias Pedagógicas e com os supervisores, com a apresentação dos resultados do ciclo anterior, e também revisão de pauta de referência e materiais que serão utilizados nos encontros com os gestores para apresentação das necessidades específicas e desafios

³⁰ “Nesse levantamento de dados, foi possível verificar, entre outras questões, quais CEIs já realizam reuniões pedagógicas e com que frequência e quais ainda não; quais temas já estavam sendo abordados nas discussões pedagógicas dos CEIs; e quais os desafios que enxergam em suas realidades, como mostram os slides a seguir.”

³¹ “O plano de formação, revisto a partir da escuta de todos os participantes do processo, delineou, então, para cada Ciclo Formativo do projeto, os conteúdos gerais e os objetivos específicos para os diretores e para os coordenadores pedagógicos em formação; relacionando-os aos IQEIP e ao Currículo da Cidade- Educação Infantil.”

³² SME: Secretaria Municipal de Educação/ COPED: Coordenadoria Pedagógica da SME/ DIEI: Divisão de Educação Infantil da COPED/SME

³³ “Na pauta encontram-se descritos os conteúdos e objetivos do ciclo, o roteiro para o encontro e as estratégias formativas que melhor se alinham ao que foi determinado como foco para o momento. Também está descrito neste documento a proposta de ação que será combinada com os gestores para a realização nos CEIs para registro posterior e as indicações bibliográficas para estudos e aprofundamentos.”

diagnosticados pelos profissionais atuantes em cada Diretoria Regional de Educação - DRE;

(v) quinto passo: definida a pauta de referência e alinhados os pontos com formadoras das Diretorias Pedagógicas, preparam-se efetivamente as pautas e os materiais específicos para cada DRE³⁴; e

(vi) sexto passo: monitoramento consistente na análise de tudo quanto documentado pelos envolvidos no desenvolver dos ciclos, para acompanhar os resultados e a partir deles realizar ajustes do programa.

51. Para melhor visualização, as tabelas mostram o fluxo de trabalho que compõe cada ciclo (DOC. 11 – FLUXO PEDAGÓGICO DO CICLO DE FORMAÇÃO):

MÊS		coordenação do projeto	coordenadoras pedagógicas	formadoras	gestora do projeto/analistas de gestão
1ª semana (pré-formação)	seg	Acompanhar reuniões de alinhamento com supervisores* Passar para a comunicação os destaques da semana	Coordenar supervisões individuais Leitura dos registros de visitas pedagógicas	Reunião de alinhamento com supervisores* Supervisões individuais	Consolidar relatório mensal e enviar para Direção
	ter	Acompanhar reuniões de alinhamento com supervisora/es*	Coordenar supervisões individuais Leitura dos registros de visitas pedagógicas	Reunião de alinhamento com supervisora/es* Supervisões individuais	Confirmar data, horário, local, equipamentos, etc para encontros de formação Encerrar processo "gestão de ciclo" (AV)
	qua	Formação na SME com DIPEDs	Formação na SME com DIPEDs	Formação na SME com DIPEDs Ajustar e postar pautas contextualizadas e apresentações alinhadas com supervisora/es (AV)	Atualizar Drive / enviar para UEs pautas resumidas (Dir / CPs) e materiais para encontros (+ link Drive)
	qui	Acompanhar reunião de formadoras com gestoras	Acompanhar reunião de formadoras com gestoras	Retirar kit de materiais para encontros de formação Reunião mensal com gestoras	Montar e disponibilizar kits de materiais para encontros de formação Reunião mensal com formadoras
	sex	Entrega do time sheet para relatório mensal*	Entrega do time sheet para relatório mensal*	Registrar reunião de alinhamento com supervisora/es (AV) Entrega do time sheet para relatório mensal*	Baixar e limpar informações do formulário de avaliação do encontro pelas participantes Reunião de equipe (gestão) Entrega do time sheet para relatório mensal*
	seg	Reunião quinzenal com gestoras (CPs eventualmente) Passar para a comunicação os destaques da semana	Planejamento de ciclo Elaboração de pautas de referência Participação na reunião de coordenação e gestão*		Reunião quinzenal com coordenação geral (CPs eventualmente)

³⁴ No anexo – Doc. 11 – é possível observar o roteiro de referência para o ciclo 4 de três DREs distintas (Capela do Socorro, Penha e Freguesia/Brasília), visando enaltecer as peculiaridades de cada um e a diversidade de desafios visualizados, o que impossibilitaria sobremaneira um material que seja concomitantemente efetivo e padronizado para consecução do objetivo do projeto.

2ª semana (formação)	ter	Reunião com diretoria	Planejamento de ciclo Elaboração de pautas de referência	Realizar encontros de formação com grupos	
	qua	Acompanhar formadoras em encontros com grupos	Acompanhar formadoras em encontros com grupos		*Acompanhar encontros por amostra, revezando entre as DREs
	qui	Reunião geral (diretoria, equipe pedagógica, de gestão e de Comunicação)	Reunião geral (diretoria, equipe pedagógica, de gestão e de comunicação) Assessoria Maura		Reunião geral (diretoria, equipe pedagógica, de gestão e de comunicação)
	sex		Planejamento de supervisões coletivas Disponibilizar materiais e orientações para prática nas UEs (AV)		Reunião de equipe (gestão)
3ª semana (pós-formação)	seg	Reunião de coordenação geral e pedagógica (planejamento dos encontros de formação do ciclo seguinte) Passar para a comunicação os destaques da semana	Reunião de coordenação geral e pedagógica (planejamento dos encontros de formação do ciclo seguinte)	Registrar encontros de formação (AV) Digitalizar e postar listas de presença (AV)	Atualizar Drive / enviar para UEs orientações e materiais para prática nas unidades (+ link Drive)
	ter	Reunião quinzenal com gestoras	Planejamento de ações do ciclo (janelas, observações e registros)	Registrar encontros com grupos (AV) Digitalizar e postar listas de presença (AV)	Reunião quinzenal com coordenação geral
	qua	Formação na SME com DIPEDs	Coordenar supervisão coletiva (foco: pautas de referência do próximo ciclo)	Supervisão coletiva (socialização do encontro + planejamento da Visita Pedagógica + pautas de referência do próximo ciclo) Devolução das listas originais e sobras de materiais impressos	Atualizar controle de frequência (AV) Arquivar listas originais e guardar materiais devolvidos

3ª semana	qui	Reunião com diretoria	Leitura de registros das formadoras / Enviar pautas de referência para SME	Visita pedagógica* (acompanhar planejamento de atividades formativas e de gestão nos CEIs, por amostra) Analisar e elaborar devolutiva para amostra das práticas nas unidades (AV)	Enviar controle de frequência e "CEIs faltantes" para DIPEDs, supervisora/es técnica/os (ou toda/os, quando solicitado pela DRE) e SME
	sex		Planejamento de supervisões coletivas	Visita pedagógica* (acompanhar planejamento de atividades formativas e de gestão nos CEIs, por amostra) Analisar e elaborar devolutiva para amostra das práticas nas unidades (AV)	Acompanhar formadora na visita pedagógica, revezando entre as DREs** Reunião de equipe (gestão) Envio de email para os CEIs faltantes
pós-ciclo	seg	Acompanhar reunião de coordenação pedagógica Passar para a comunicação os destaques da semana	Reunião de coordenação pedagógica Ajustes nas pautas de referência, conforme devolutiva SME	Registrar visita pedagógica (AV) Postar fotos e vídeos do ciclo (AV)	Enviar apresentação com gráficos de frequência e satisfação do ciclo para SME Filtrar dados de satisfação por DRE e disponibilizar para formadora (AV)
	ter	Acompanhar supervisão coletiva	Coordenar supervisão coletiva	Supervisão coletiva	Conferir e encerrar processos "realização de encontros" - um por DRE (AV)
	qua	Formação na SME com DIPEDs	Coordenar supervisão coletiva	Supervisão coletiva	Disparar processo "gestão de ciclo" (AV) Disponibilizar lista de presença e formulários de avaliação para reuniões com supervisora/es

4ª semana (	qui	Aprovação do material de comunicação para portal da SME	Postar pautas ajustadas - referência e reduzida (AV) Solicitar materiais impressos e outros para os encontros do ciclo (AV) Leitura dos registros de visitas pedagógicas Coordenar supervisões individuais	Supervisões individuais	Disparar processos de "realização de encontros" - um por DRE (AV) Enviar gráficos do ciclo anterior e pautas resumidas para supervisora/es
	sex		Repasse das pautas do ciclo com gestoras e comunicação Leitura dos registros de visitas pedagógicas Coordenar supervisões individuais	Postar apresentações contextualizadas por DRE, incorporando devolutiva para registros recolhidos e a visita pedagógica Supervisões individuais	Repasse das pautas do ciclo com coordenação pedagógica Solicitar compra (AV) e impressão de materiais para o ciclo
paralelo		(mensal) emissão de nota de prestação de serviço	(mensal) emissão de nota de prestação de serviço	(mensal) emissão de nota de prestação de serviço	(mensal) emissão de nota de prestação de serviço
		(qdo for o caso) solicitar adiantamento para alimentação	(qdo for o caso) solicitar adiantamento para alimentação	solicitar adiantamento para alimentação	(qdo for o caso) solicitar adiantamento para alimentação
		(qdo for o caso) solicitar reembolso para transporte	(qdo for o caso) solicitar reembolso para transporte	solicitar reembolso para transporte	(qdo for o caso) solicitar reembolso para transporte

52. Após os encontros de formação com a equipe do CEDAC, os participantes (diretores e coordenadores pedagógicos) avaliam o que extraíram e passam aos passos seguintes: (1) análise e planejamento para desenvolvimento de ações formativas; (2) organização de ações formativas nas unidades educacionais com professores dos CEIs, envolvendo a comunidade e as famílias dela integrantes; (3) registro dos encontros de formação.

53. São justamente para esses casos complexos, cuja meticulosidade salta aos olhos, que o legislador anteviu como única solução possível à contratação de serviços singulares, a seleção de prestadores com notória especialização, que permita, na medida e nos limites da previsibilidade de um serviço a se constituir, bem como na medida em que se presta, defender a plausibilidade e a possibilidade de satisfação do interesse público. **A notória especialização se conjuga com a singularidade do objeto, de tal forma que se possa contratar quem, ante o desafio da singularidade do objeto, tenha efetivo potencial e capacidade para atingi-lo.** Necessário, portanto, verificar de que trata a notória especialização.

B) NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO:

54. A notória especialização³⁵ é a qualidade atribuída ao profundo, organizado e reconhecido conhecimento acadêmico, científico, e/ou técnico, aliada à densa experiência prática direcionada a atividades específicas. Essa capacitação, por sua vez, se direcionada para um objeto singular da mesma espécie, com peculiaridades únicas que o tornam desafio para demais especialistas, determina as circunstâncias que impedem a comparação de propostas competitivas e justificam a inexigibilidade de licitação. Essa notoriedade, ou “fama consagradora do profissional”, como quis denominar HELY LOPES MEIRELLES³⁶, quando verificada, traz consigo uma inerente dificuldade de competição, portanto, mais do que uma questão de caber disputa ou não, é de se verificar a singularidade do objeto para qual haverá contratação.

55. Este entendimento é sustentado também pelo próprio Tribunal de Contas da União, como se depreende da Súmula nº 39: “A *inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas*

³⁵ Neste sentido, citam-se alguns doutrinadores de renome:

- Maria Sylvia Zanella de Pietro: A contratação de serviços técnicos enumerados no artigo 13, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação (inciso II); não é para qualquer tipo de contrato que se aplica essa modalidade: é apenas para os contratos de prestação de serviços, desde que observados os três requisitos, ou seja, o de tratar-se de um daqueles enumerados no artigo 13, o de ser de natureza singular, e o de ser contratado com profissional notoriamente especializado. Assim é considerado, nos termos do § 1º do artigo 25, “o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 31ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 494.)

- Marçal Justen Filho: “A expressão indica os casos em que o contrato tem por objeto uma atuação humana de cunho criativo, que varia em face de cada caso concreto. Nesses casos, pode haver uma pluralidade de sujeitos aptos a serem contratados. Se a necessidade da Administração for complexa (objeto singular) e exigir habilidades diferenciadas e extraordinárias do sujeito a ser contratado (notória especialização), a licitação não será uma solução apropriada. (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 81.)

³⁶ “Notória especialização, para fins de contratação administrativa, é o reconhecimento público de alta capacidade do profissional. Notoriedade profissional é, pois, algo mais que habilitação profissional. Esta é a autorização legal para o exercício da profissão; aquela é a proclamação da clientela e dos colegas sobre o indiscutível valor do profissional na sua especialidade. Notoriedade é, em última análise, a *fama consagradora do profissional*, justificando a dispensa de licitação, porque seria inviável e ilógico admitir que renomados especialistas se sujeitassem a disputar administrativamente a preferência por seus serviços.” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 42ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 291.)

físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993".

56. Assim sendo, quando se sustenta que o CEDAC tem notória especialização na formação, treinamento e desenvolvimento motivacional de conteúdos pedagógicos de professores, coordenadores e diretores em redes heterogêneas de ensino, tal afirmação está lastreada em 22 anos de serviços prestados em 337 municípios brasileiros, de 25 diferentes estados, sempre desenvolvendo metodologias, sistemas e técnicas de gestão e pedagogia adequados e modulados para as realidades específicas de cada projeto.

57. A seguir, apresentam-se, à título de exemplo, algumas das dificuldades e peculiaridades encontradas na execução de alguns projetos desenvolvidos pelo CEDAC:

Projeto	Objeto	Dificuldades-	Particularidades - demanda de ações singulares
Parceria pela Valorização da Educação*	Contribuição para qualificar a demanda e a oferta de uma educação pública de qualidade, por meio da formação dos gestores educacionais e escolares e de estratégias de mobilização social pela educação.	→ Constituir uma rede permanente para as ações de mobilização. → Priorização dos problemas educacionais a serem definidos no plano de formação dos educadores.	→ A extensão: são 64 municípios distribuídos em 7 estados diferentes. → Projeto com metas e princípios comuns busca atender às necessidades específicas de cada município o que demanda a criação de estratégias e atendimento aos planos de formação diferentes para que haja adesão do município e alcance dos resultados esperados.

Trajetórias de Sucesso Escolar	Apoiar a implementação de ações/estratégias de melhoria da trajetória escolar, por meio do enfrentamento da distorção idade-série.	→ Há escolas com 1000 alunos e outras com 200, além de comunidades com contextos diversos. → Organização da equipe de diretores, coordenadores pedagógicos e técnicos das Diretorias Regionais de Ensino para implementação da política de correção de fluxo.	→ As características de cada escola demandam orientações diferenciadas para o estabelecimento de rotinas, enturmação dos alunos em distorção idade/série, mobilização das famílias e parceiros: outras secretarias, instituições que atuam com adolescentes etc. → Produção de planos de ação que auxiliem a secretaria de educação a antecipar riscos e alcançar a meta almejada → Os fatos exigem buscar formas específicas para cada realidade encontrada fazendo com que educadores e comunidade compreendam a relevância de uma política inclusiva.
Apoio à Política de Alfabetização do Estado do Espírito Santo (Trilhas-PAES)	Apoio à implantação de uma política de alfabetização em Regime de Colaboração entre Estado e Municípios no Espírito Santo	→ Compreensão da necessidade de formação que envolva gestores, além dos professores das redes estaduais e municipais.	→ Ação realizada em regime de colaboração, centralizada pelo estado e envolvendo 75 municípios. → Exige para além da formação dos educadores em alfabetização a realização de estratégias diferenciadas para compreensão da cultura do Regime de Colaboração.
Myra – Juntos pela Leitura	Contribuição para o aprimoramento da competência leitora dos alunos de escolas públicas que apresentam dificuldades, envolvendo a comunidade, a família	→ Trabalho voluntário permanente com horário regular semanal. → Incorporação na escola de ação direcionada ao	→ A formação específica e as experiências leitoras dos voluntários requerem ações de formação e acompanhamento individualizados.

		atendimento de alunos com dificuldades.	→ Mobilização dos educadores de cada escola e das famílias para o entendimento de questões vividas por cada criança e ampliação do olhar para as suas potencialidades.
--	--	---	--

58. Ressalta a especialização do CEDAC a vasta bibliografia produzida, que pode ser encontrada na íntegra no Currículo atualizado anexo (DOC. 12 – CURRÍCULO INSTITUCIONAL CEDAC), exaltando-se as mais de 20 obras publicadas, sendo que dessas, um número considerável refere-se especificamente à formação de educadores, como por exemplo: Diálogo Escola-Família (Moderna/2019); BNCC na prática de gestão escolar e pedagógica (Moderna/2018); Educação Municipal de Qualidade – princípios de gestão estratégicas para secretários e equipe (Moderna/2015); Pequenos Leitores: um projeto de formação de educadores para a garantia do direito à literatura desde a primeira infância (FTD/2018); Ensinar: tarefa para profissionais (Record/2007); e, Referencial de Formação de Professores (Fundação Vale/2004).

59. A isso se soma que o quadro de profissionais do CEDAC devotados ao Contrato é formado por pessoas com diferentes e complementares formações acadêmicas e sólida experiência na formação de educadores.

60. Equipe envolvida no Projeto Infâncias em Foco (DOC. 12 – CURRÍCULO INSTITUCIONAL CEDAC)

Nome	Função	Descrição de trabalho
ALCIANA PAULINO	Analista de Gestão	Cientista Social formada pela Universidade de São Paulo (USP), já foi editora e colunista da revista sobre sexualidade e gênero e gerente de projetos no Instituto Estre. Tem publicações em diversas áreas e foi responsável por diferentes materiais didáticos ligados aos projetos em que trabalhou. É conselheira do Fundo Brasileiro de Educação Ambiental desde 2017.
CAMILA DE FRANÇA SANTOS	Formadora	Formada em Pedagogia pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Começou sua prática profissional com estágios como educadora na Associação de Assistência à Criança Cardíaca e Transplantada do

		Coração/ACTC e no Colégio Visconde de Porto Seguro. Ingressou na Escola da Vila como professora titular (Educação Infantil e 1º ano do Ensino Fundamental) e posteriormente passou a compor o quadro de formadores do Centro de formação Escola da Vila nas áreas de alfabetização e matemática para Educação Infantil e 1º ano do Ensino Fundamental.
CAROLINA GLYCERIO	Coordenadora de Comunicação	Jornalista formada pela PUC-SP, com extensão em Gestão do Investimento Social Privado na ESPM. Começou a sua vida profissional no Jornal da Tarde, como repórter e redatora das editorias de Turismo e Internacional. Após passagem pelo Valor Econômico, trabalhou durante sete anos na divisão brasileira da BBC, em Londres, Miami e São Paulo, onde acumulou experiência em reportagens sobre temas relacionadas ao desenvolvimento humano. Está na Comunidade Educativa CEDAC desde 2009, tendo atuado nas áreas de comunicação e de gestão de projetos.
CAROLINE REZENDE DE SOUSA	Formadora	Professora formada pelo CEFAM, pedagoga e especializada em educação Especial e Deficiência auditiva. Mestranda em “Escritura y alfabetización” pela Universidade de La Plata – Argentina. Tem experiência como docente e como formadora de professores e coordenadores pedagógicos de diferentes segmentos. Coordenou o núcleo pedagógico (PCNP) na Diretoria de Ensino de Presidente Prudente e atuou como formadora do PNAIC (Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa).
FABILE SCORCIAPINO	Formadora	Pedagoga pós-graduada em Psicopedagogia pela Universidade Cidade de São Paulo e em Gestão e Currículo das Séries Iniciais pelo Instituto Singularidades. Tem mais de 16 anos de experiência na área da educação como professora e coordenadora pedagógica, nos setores público e privado. Ingressou na Fundação Lemann em 2012 como formadora de educadores e coordenou a implementação da Khan Academy em escolas públicas. Foi gerente de conteúdos do Eduq+ na MOVVA, tutora da Alley Consulting em parceria com o Itaú Social na implementação do Programa Tutoria junto à Secretaria de Educação do município de São Caetano do Sul.
FERNANDO DE SOUZA	Equipe de Comunicação	Jornalista formado pela ECA-USP e mestre em Culturas e Identidades Brasileiras pelo IEB-USP. No mestrado, pesquisou as relações entre a Bienal de São Paulo, museus, indústria têxtil e imigração na cidade de São Paulo em meados do século XX. Colaborou com as revistas Ensino

		Superior, Educação e Nova Escola. Atualmente, também cursa Ciências Contábeis na FEA-USP.
GABRIEL LIMAVERDE	Formador	Pesquisador das infâncias e das disseminações dos saberes, Gabriel é filósofo, mestre em Educação Internacional (SUNY Buffalo - EUA) e em Ética Aplicada (Linköping University - Suécia), e especialista em gestão das diferenças. Viveu por mais de uma década em Moçambique, onde trabalhou como educador e gestor de projetos educacionais. De volta ao Brasil, atuou no Instituto Alana no qual integra o grupo de pesquisa do Território do Brincar. Dedicar-se à educação há mais de 15 anos, atuando como educador e formador de professoras e gestoras.
GABRIELA MACEDO	Formadora	Formada em Psicologia (PUC-SP) e em Pedagogia (Instituto Singularidades (2005-2007). A experiência como professora em sala de aula, de crianças de 3 a 5 anos na Escola Viva e na Escola Vera Cruz, possibilitou que vivesse na prática aspectos estudados e discutidos teoricamente. Atuou como formadora de professores da Educação Infantil, no Vera Cruz e na formação de professores alfabetizadores na CE CEDAC (2011-2013). Fez mestrado no Curso de Pós-graduação em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano, do Instituto de Psicologia da USP, defendendo dissertação sobre a metacognição de crianças no aprendizado da Língua Portuguesa, no contexto de atividades do Programa Ler e Escrever. Foi também Orientadora do Ensino Fundamental II da Escola Vera Cruz (2013-2018).
GISELE GOLLER	Coordenadora de Projeto	Formada em Pedagogia e Mestre em Educação, História, Política e Sociedade pela PUC-SP. Iniciou sua carreira como professora de ensino fundamental e de educação infantil. Neste último segmento, atuou também como coordenadora pedagógica do Colégio Parthenon. Foi consultora do MEC no Programa de Formação de Professores Alfabetizadores – PROFA, colaborando na organização geral do Guia do Formador e no desenvolvimento do programa. Ocupou o cargo de professora mestre no Centro Universitário Assunção – UNIFAI, ministrando as disciplinas de Fundamentos Teóricos e Práticos da Educação Infantil e de Currículos e Programas. Ingressou na Comunidade Educativa CEDAC em 2005, como coordenadora regional do Escola que Vale, tendo sido responsável pela formação de formadores nos municípios que estavam na fase de consolidação do programa.
HELOÍSA PACHECO	Formadora	Graduada em Educação Artística, com especialização em Artes e em Alfabetização. Trabalhou como professora de Artes e como

		professora polivalente de Educação Infantil e de 4º ano. Foi diretora de creche. Em 1988, começou a trabalhar como formadora do Instituto Avisa Lá e, desde 2004, faz parte da equipe de formadores da Comunidade Educativa CEDAC. Também é colaboradora da Revista Emília.
JULIANA RUSCHEL	Formadora	Pedagoga e artista, por mais de dez anos foi produtora e assistente de direção em filmes publicitários e institucionais. Estudou cinema em Londres. Foi sócia da loja Oficina Mantiqueira em Monte Verde (MG). Também é ilustradora de livros infantis. Antes de integrar a equipe de colaboradores da CE CEDAC, foi professora de Artes na Educação Infantil, levando para a sala de aula sua experiência de artista e sua formação de pedagoga.
JULIANE OLÍVIA	Formadora	Pedagoga formada pela Faculdade de Educação da USP em 2010. Fez duas Iniciações Científicas, uma sobre Infância e o pensamento de Hannah Arendt e outra sobre Infância no Cinema. No mestrado, pesquisou referencial afro-brasileiro de Infância. Produziu um documentário com mulheres do Candomblé do Recôncavo e do Benim, o “Merê” (2017). Foi professora da Educação Infantil até 2016, na Prefeitura de Santos. Como educadora no Sesc, atuou na área da primeira infância, formação de educadores/as com foco em práticas antirracistas e nas áreas das Infâncias; formação artística e cultural com jovens (destaque para o “Afropoéticas”, um trabalho em fotografia e vivências em culturas afro-brasileiras).
KELLY SZABO	Formadora	Doutoranda em Psicologia da Educação na PUC/SP, é graduada em Pedagogia. É especialista em Psicopedagogia pela UMESP e em Tecnologias e Educação a Distância pela UNICID e professora de Ensino Fundamental I na Prefeitura de Santo André. Desde 2010 atua na formação de professores e gestores e como coordenadora (Prefeitura de Santo André, Projeto Khan Academy nas Escolas, Instituto Brasileiro de Formação de Educadores).
LUCIANA CRUZ	Formadora	Atuou na rede municipal de Santo André como professora de Ensino Fundamental I e Educação Infantil por 14 anos. Entre 2008 e 2012, foi Coordenadora Pedagógica nesta rede. Foi formadora do PROFA, fez Pós-Graduação em Alfabetização na Escola da Vila e um MBA em Gestão Escolar. Entre 2012 e 2018, trabalhou como formadora na Elos Educacional. Foi professora de Ensino Fundamental I da rede municipal de São Paulo entre janeiro de 2015 e julho de 2017, já foi coordenadora de escola e presta consultorias pedagógicas.

MARGARETE CAZZOLATO SULA	Formadora	Possui graduação em Letras – Inglês e em Pedagogia, com pós-graduação em Teoria da Literatura e Literatura Comparada e em Gestão Escolar. Tem Mestrado Profissional, na Pontifícia Universidade Católica- PUC - SP, na área de Formação de Formadores e é doutoranda no Programa de Psicologia da Educação: PED, na PUC- SP, como bolsista CAPES e integrante do Grupo de Pesquisa - Contexto Escolar, Processos Identitários da Formação de Professores e Alunos da Educação Básica (CEPid). Atuou como professora de Educação Infantil e Fundamental e como formadora de formadores. Colaborou no desenvolvimento de processos educacionais relacionados à coordenação, articulação e supervisão setorial das creches municipais da Rede Municipal de Santo André- SP, com atenção aos processos de construção curricular da primeira infância. Também atuou na área de produção de materiais para cursos de Educação à Distância e na área de assessoria educacional na Educação Infantil.
MARIA TEREZA PEREZ SOARES	Diretora Institucional	Pedagoga pela USP com especialização em investimento social pelo ESPM. Educadora desde 1975. Foi professora e orientadora pedagógica em escolas públicas e privadas. Responsável por projetos de formação de educadores em diversas regiões do Brasil (vide currículo institucional do CEDAC). Autora e coautora de artigos, livros e materiais de formação de educadores e temas diversos em educação. Cavaleira da Ordem Nacional do Mérito Educativo (2002). Participa e assessora diferentes movimentos de mobilização social pela educação, como Movimento Todos pela Educação, Centro de Referência de Educação Integral, Movimento pela Base.
MAYARA GARCIA	Analista de Gestão	Formada em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Jorge Amado (2015), Salvador/BA, teve como foco de pesquisa na universidade a discussão sobre responsabilidades sociais empresariais e o desenvolvimento social. Estagiou no Centro de Estudos e Estratégias em Relações Internacionais, onde auxiliou na pesquisa Impactos da Copa do Mundo na Bahia, e na Associação Comercial da Bahia, onde coordenou a equipe da Comissão de Comércio Exterior e Relações Internacionais na busca por parcerias estratégicas. Depois de formada, trabalhou como assistente de projetos e técnica de avaliação e monitoramento na Avante Educação e Mobilização Social e como gerente de expansão da empresa Dream Sail.

PATRÍCIA DIAZ	Coordenadora Executiva	É mestre em Didática, Teorias de Ensino e Práticas Escolares na Faculdade de Educação da USP e graduada em pedagogia na mesma instituição. Foi professora e coordenadora do Ensino Fundamental no Colégio Parthenon. Iniciou sua atuação na Comunidade Educativa CEDAC no Projeto Cartas aos Professores Rurais de Ibiúna, em 1997. Foi coordenadora regional do Programa Escola que Vale em São Luís do Maranhão, coordenadora e formadora do projeto Encontros de Leitura e assistente de diretoria. Atualmente, como diretora, tem atuação em todos os projetos que possuem como foco o desenvolvimento de práticas pedagógicas na formação de professores e coordenadores pedagógicos das diversas áreas e segmentos.
PATRÍCIA PRESSINOTTI	Formadora	Formada pelo Centro de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério "Tereza Delta" (1997), tem curso superior em pedagogia pelo Centro Universitário de Santo André e Pós-Graduação em Educação Infantil – (2011). Em 2000 tornou-se mantenedora de uma escola de educação infantil no município de Santo André e entre 2012 e 2016 foi Diretora de uma EMEIEF, na qual atuava no atendimento às famílias e aos alunos, na formação de professores em parceria com o coordenador pedagógico, além de atender às demandas administrativas. Atuou na rede municipal de Santo André como professora de Fundamental I e Educação Infantil durante muitos anos. Foi formadora no Centro Educacional Segmento, no qual desenvolveu e aplicou pautas formativas para as professoras com o objetivo de refinar seus olhares sobre a infância e suas peculiaridades.
RAQUEL ANTUN PAGANELLI	Formadora	Cursou pedagogia com habilitação em Deficiência Intelectual na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), fez pós-graduação em Psicopedagogia na Uniasselvi e mestrado em Educação Inclusiva no Institute of Education - University College London (UCL). Iniciou a trajetória profissional trabalhando em escolas especiais, como professora e coordenadora pedagógica. Durante muitos anos trabalhou com formação de professores e assessoria à gestão em diversos contextos sempre ligados à rede pública. Antes de iniciar a sua atuação no Infâncias em Foco, trabalhou por três anos no Instituto Rodrigo Mendes produzindo conteúdo para o portal Diversa. É professora de cursos de pós-graduação e coordena uma pós em Educação Inclusiva no Instituto APAE.
RAQUEL PARANGABA	Gestora de Projeto	Formada em Jornalismo pela Faculdade Cásper Líbero e especialista em Gestão Social pelo Centro Universitário Senac, atualmente cursa a pós-graduação em Sociopsicologia pela FESP-SP. Atua há 12 anos no Terceiro Setor, com

		Comunicação, Gestão de Projetos e Articulação de Redes, tendo passado por organizações reconhecidas nas áreas de Educação, Cultura e Desenvolvimento Comunitário. Atualmente lidera a equipe de gestão do projeto Infâncias em Foco, na Comunidade Educativa CEDAC, e é professora de redação em um cursinho popular.
RENAN TROIANO	Analista de Gestão	Formado em Comunicação Social pela FIAM, atuou por mais de 10 anos nas áreas de marketing e gestão de projetos. Tornou-se especialista em marketing digital na Inglaterra, colecionando uma vasta experiência multicultural de mercado. Colaborou durante anos na área da educação internacional, contribuindo na aprendizagem de idiomas e na vivência de intercâmbios culturais de jovens e adultos. Sua maior experiência como gestor de projetos se deu no escritório do Facebook Brasil, gerindo projetos de todas as unidades da companhia na América Latina.
RENATA CAIUBY	Coordenadora Pedagógica	Formada em pedagogia com especialização em Arte Educação pela USP. Trabalha com educação infantil em escolas públicas e particulares desde 1985 e com formação de gestores educacionais e escolares há mais de 20 anos. Coordenou durante seis anos o projeto de formação continuada para Educação Infantil no município de São Caetano do Sul e, desde 2006, trabalha na CE CEDAC, formando equipes escolares e educacionais em diversos municípios do Brasil. Tem alguns trabalhos publicados na Revista Nova Escola e Avisa Lá.
RICARDO VILELA	Gestor Administrativo Financeiro	Graduado em Ciências Contábeis pela PUC de Campinas, com pós-graduação em Administração Financeira e Controladoria no Instituto Nacional de Pós-Graduação (INPG). Passou a atuar na Comunidade Educativa CEDAC em 2008, assumindo a gestão financeira da instituição e de todos os seus projetos. Atuou em projetos de auditoria e consultoria nas áreas financeira, contábil, tributária e recursos humanos para empresas dos ramos de construção civil, hospitalar, drogarias e jornalismo.
ROBERTA PANICO	Coordenadora de Redes de Ensino	Mestre em Educação, Pedagoga por formação, sempre atuou trabalhando diretamente ou assessorando Rede Pública de ensino. Foi professora em Embu e Taboão da Serra em SP, onde implantou e coordenou a Educação para Jovens e Adultos (EJA). Atuou como formadora do programa Parâmetros em Ação e assessorou a Coordenação de EJA do Ministério da Educação (MEC). Coordenou e co-produziu a Proposta Curricular de EJA do 2º segmento do MEC e contribuiu na elaboração e implantação do projeto PIC – Programa Intensivo do Ciclo da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo,

		em 2006. Entrou na CE CEDAC em 2003, como coordenadora regional do Escola que Vale, hoje, como coordenadora executiva, supervisiona todo o trabalho relacionado à formação de gestores educacionais e escolares e à mobilização social pela educação.
SILVIA FUERTES	Formadora	Mestre Profissional em Educação na área de Formação de formadores pela PUC-SP. Durante muitos anos foi professora na Educação Infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental I. De 2014 a 2018 foi coordenadora pedagógica de uma escola de Educação Infantil em São Paulo. Além disso, atua como formadora de professores em escolas particulares e na rede municipal de ensino, em cursos ministrados pela APROFEM.
THAÍS CIARDELLA	Formadora	Pratica a pedagogia com bebês, crianças e adultos desde 2008, no desafio de construir um espaço para a infância na escola. Para fortalecer seu olhar, busca interlocutores no ISE Vera Cruz, onde cursou a pós-graduação “Gestão pedagógica e formação de professores para a educação infantil” (2016), na FEUSP, que acolhe sua pesquisa de Mestrado (em andamento) e, agora, na CE CEDAC.
VIVIANE ANSELMO	Formadora	Mestre em Educação e Pedagoga pela Faculdade de Educação da USP. Trabalhou em instituições públicas e privadas de Educação Infantil e Ensino Fundamental por dez anos. Atua com formação continuada de professoras/es da Educação Infantil desde 2016, com temáticas relacionadas ao corpo, arte, literatura e brincadeira. Participa do grupo de estudos “Pesquisa e Primeira Infância: linguagens e culturas infantis”, na Faculdade de Educação da USP.

61. Anota-se ainda, que a notória especialização não precisa ser, e quase nunca é, exclusiva de um único prestador de serviços. **A singularidade é do serviço, não do seu prestador.** Podem existir vários potenciais prestadores de serviços com notória especialização. Ainda assim, isso não significa que se possa estabelecer um processo competitivo quantitativo entre vários detentores de notória especialização porquanto não existe um critério objetivo que possa aferir, em caráter comparativo, qual o prestador de serviços notoriamente especializado que melhor pode se desincumbir de um objeto singular de contratação. A notória especialização, sendo por natureza passível de apreciação subjetiva, comporta escolhas que não se coadunam com o sistema licitatório. Como não poderia ser diferente, é o que reconhece a doutrina,

conforme já visto, e a própria jurisprudência³⁷: há serviços que devido à sua especialidade, justificam a subjetividade do Contratante, mesmo quando esse for integrante da Administração Pública, pois ainda que haja vários *experts* que possam exercer aquele trabalho, almeja-se um resultado específico que inviabiliza que outros, além do eleito, o façam.

62. Esclarecidos os conceitos, em que pese se perceba forte relação entre os conceitos de **singularidade e notória especialização**, retoma-se: **o primeiro refere-se ao objeto, o que justifica a contratação direta, enquanto o segundo remete ao Contratado, àquele escolhido para o serviço, tornando inviável concorrência**. Logo, embora correlatos, na medida em que a notória especialização só passa a ser considerada como razão de contratação direta por conta da singularidade do objeto, são conceitos distintos que merecem fundamentação distinta, sendo constatada sua pertinência individualmente. Em síntese, é possível haver notória especialização, uma vez incontestemente qualificação do Contratado para o projeto, ao mesmo tempo em que sua contratação direta não se justifica por conta da ausência de singularidade do objeto, que é o caso repetidamente citado na doutrina, e que seria supostamente

³⁷ "6. Contratação direta de empresa especializada em assessoria e consultoria técnica na área de gestão cadastral e tributária, visando, dentre outros serviços, à implantação de cadastro técnico multifinalitário. **Singularidade do serviço e notória especialização da contratada configuradas. Impossibilidade jurídica de haver competição entre eventuais interessados, o que não é um plus que se agrega às hipóteses dos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666/93, e sim a consequência lógica da tipificação de uma dessas hipóteses. Contratada, ademais, que já havia prestado outros serviços de mesma natureza**, mas de menor complexidade, à Prefeitura contratante e a outro município de grande porte da região. Empresa que gozava da confiança dos administradores. Juízo de adequação típica negativo" (STF - AP 560, Rel. Min. Dias Toffoli, 2.^a T., j. 25.08.2015, DJe 10.09.2015).

"3. Depreende-se, da leitura dos arts. 13 e 25 da Lei 8.666/1993 que, para a contratação dos serviços técnicos enumerados no art. 13, com inexigibilidade de licitação, imprescindível a presença dos requisitos de natureza singular do serviço prestado, inviabilidade de competição e notória especialização. **4. É impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do Advogado, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição. 5. A singularidade dos serviços prestados pelo Advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço).** 6. Diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, fincados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional" (STJ - REsp 1.192.332/RS, 1.^a T., rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 12.11.2013, DJe 19.12.2013).

o caso dos autos sob a perspectiva do primeiro parecer proferido pela D. Equipe Técnica de Fiscalização³⁸.

63. Não obstante os esclarecimentos, é imprescindível salientar que não se trata do caso dos autos, dado que na situação que ora se contempla, há identificação precisa da singularidade do projeto em face do objetivo perseguido, que não se resume a resultados superficiais, mas trata de introduzir e modular diretrizes de ensino de maneira duradoura e passível de replicação pela própria municipalidade, voltada a uma população abundante e extremamente diversificada como a observada no município de São Paulo. Anota-se que para concretização das metas, portanto, era imprescindível perceber as respectivas nuances de cada Diretoria Regional de Ensino para efetiva aderência dos programas de formação.

64. Assim, desde o início, perceberam a Prefeitura e o CEDAC o desafio que as orientações representavam e a perfeita correspondência com a *expertise* do CEDAC. Isso porque, **a notória especialização ostentada pelo CEDAC**, não se resume aos vários anos de trabalho endereçado a entidades diversas e projetos bastante diversificados, mas pode ser constatado especialmente pelo modelo de trabalho e metodologia adotados. O CEDAC foi selecionado pois, de maneira ímpar, seria o único apto a desenhar uma dinâmica apropriada de trabalho capaz de garantir que se cumprisse a meta de expansão e aprimoramento da formação em lugares com alunos e professores de etnias distintas, com problemas diversos e, especialmente, com percepções de mundo desiguais. Ou seja, o CEDAC seria a única organização competente a perceber a **singularidade** do projeto, aferindo, portanto, as particularidades de cada DRE, para a modulação do conteúdo repassado e o modo de apresentação. A sensibilidade do CEDAC, portanto, deriva da experiência na área que permite que seus profissionais notem e ajustem-se aos mais diferentes cenários, quando

³⁸ “Não se vislumbra hipótese de serviço cujo objeto tenha natureza singular, já que a formação de docentes, coordenadores, diretores escolares e outros profissionais da área da educação é prática recorrente no mercado, mostrando-se necessária para garantir a qualidade da educação, razão pela qual há inúmeras empresas aptas a prestar o serviço.

(...) Observa-se que não há questionamento acerca da capacidade técnica da instituição contratada – o que se afirma, frise-se, é que não se está diante de instituição que ostente a titulação de notória especialização, requisito demandado pelo art. 253, inc. II da Lei Federal nº 8.666/93 para embasar a contratação direta sem passar pelo crivo da competição.” (fl. 9 da Peça 8 do TC nº 8236/2019)

não for possível encontrar um padrão que surta efeitos a todos os envolvidos com a mesma qualidade.

65. Neste sentido, justificam-se tanto a singularidade do caso, quanto a notória especialização da Contratada, aspectos esses que só vêm se comprovando com o desenvolver do projeto e os resultados obtidos, como pode ser melhor observado a partir da análise dos dados anexos (DOC. 7 – PREMISSAS DE REGULARIDADE PARA CONTRATAÇÕES E EXECUÇÕES DE PROJETOS).

66. Insta salientar, ainda, que os aspectos tais quais considerados encontram-se em estrita concordância com a Jurisprudência deste E. Tribunal, bem como de outros Tribunais, como se verifica dos acórdãos abaixo colacionados:

67. Deste E. Tribunal, tem-se:

“No presente caso, singular é o serviço de restauro pelo qual passou o Edifício Art-Palácio que, dadas às suas **particularidades**, sendo considerado o primeiro cinema em São Paulo a ser concebido dentro dos princípios racionalistas da arquitetura moderna, **requerendo, portanto, tratamento diferenciado.**

(...)

Já a notória especialização do arquiteto Paulo Bruna, que integra o escritório contratado, também restou caracterizada pela Comissão Especial e isto porque ela consignou que o arquiteto atuou por 19 (dezenove) anos como diretor no escritório Rino Levi Arquitetos Associados, cujo titular foi o autor do projeto original do Edifício Cine Art-Palácio. **O profissional possui, pois, “grande conhecimento e familiaridade únicos quanto à linguagem projetual e produção arquitetônica do autor do Cine Art-Palácio”. Também levou-se em consideração seus trabalhos anteriores**, dentre os quais, os projetos de reconstrução e restauro do Teatro Cultura Artística, do Centro Cultural UNIESP, da Biblioteca Central da Fundação Faculdade de Medicina da USP e do Auditório Ruy Barbosa do Instituto Presbiteriano Mackenzie, bem como sua qualidade profissional em projetos semelhantes ao ora analisado.”³⁹

68. Do Tribunal de Contas da União, tem-se:

³⁹ (TCM-SP, TC nº 72-000.376.13-85, Relator: Cons. Roberto Braguim. dj: 16/03/2016).

1.

“29. A singularidade a que se refere o dispositivo legal do art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993 **é dos serviços a serem contratados e não dos conhecimentos do contratado, como alega o defendente. O contratado deve ter notória especialização. É o concurso desses fatores que autoriza a contratação por inexigibilidade**, ou seja, para se inexigir a licitação faz-se mister que os serviços tenham natureza singular e o contratado tenha notória especialização.”⁴⁰

2.

4. Com efeito, **o treinamento de pessoal está entre as hipóteses que, em tese, admitem a contratação direta, por se tratar de serviço técnico relacionado no art. 13 do Estatuto das Licitações. Mas, para tanto, seria imperioso demonstrar que o serviço contratado apresentava natureza singular e que seria prestado por empresa ou profissionais de notória especialização, por serem estes os requisitos estabelecidos pelo dispositivo invocado** para a contratação direta. Nesse sentido, vale trazer à colação a interpretação doutrinária acerca da inexigibilidade de licitação motivada pela singularidade do serviço:

‘No universo dos serviços, aqueles referidos no art. 13 se diferenciam porque seu desempenho envolve conhecimentos específicos e peculiares, que exigem não apenas a profissionalidade, mas também uma especialização. Isso não significa que contratação direta possa ser realizada simplesmente em face de sua caracterização, eis que o art. 25, inciso II, exige a natureza singular.

(...)

A fórmula ‘natureza singular’ destina-se a evitar a generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no art. 13. É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse público é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não. A natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional ‘especializado’. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado).

⁴⁰ (TCU, TC nº 015.307/2001-2, Acórdão 788/2009, Relator: Cons. Marcos Bemquerer Costa, dj: 22/04/2009).

Não é possível definir natureza singular de modo mais preciso, até porque as atividades contidas no âmbito do art. 13 são muito diversas entre si. Tal como apontado nos comentários ao dispositivo, estão abrangidas tanto atividades teóricas como práticas. (...) Cada espécie de atividade referida no art. 13 pode envolver situações-padrão e casos anômalos. Apenas estes últimos comportam contratação direta, tal como determinado no art. 25, inciso II.' (JUSTEN FILHO, Marçal, in 'Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos', 10ª Edição, Ed. Dialética, p. 279)⁴¹

3.

“4.1.6. O objeto do contrato, “implantação de mecanismos de governança interna como (sic) o intuito de melhorar o diálogo entre o Gabinete do Procurador-Geral da República, a alta administração, os membros e servidores do Ministério Público Federal” (peça 6, p. 6), **apresenta características de natureza singular, com grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação** (peça 7, p. 6 e 18-22).

4.1.7. **Tal singularidade e subjetividade do objeto a ser contratado são reflexo das soluções técnicas originais requeridas no cumprimento dos serviços demandados.** Segundo Marçal Justen Filho, no esforço de definir a regra legal, deve iniciar-se pela afirmação de que **a natureza singular não significa ausência de pluralidade de sujeitos em condições de desempenhar o objeto.** A ausência de pluralidade conduz à incidência do inc. I. Mais ainda, conduz à inviabilidade de competição relativamente a qualquer serviço, mesmo quanto àqueles que não forem técnicos profissionais especializados. **Ou seja, a “natureza singular” deve ser entendida como uma característica especial de algumas contratações de serviços técnicos profissionais especializados. Enfim e para concluir a questão, singular é a natureza do serviço, não o número de pessoas capacitadas a executá-lo.** (in Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Editora Dialética, 9ª edição, 2002, p. 278 – grifos nossos).

4.1.8. **Nesse sentido, já se manifestara reiteradamente o TCU, como por meio da Decisão 565/1995-TCU-Plenário, cujo voto condutor, ao tratar do art. 25, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos, registrou o seguinte entendimento:**

Note-se que o adjetivo ‘singular’ não significa necessariamente ‘único’. O dicionário registra inúmeras acepções, tais como: invulgar, especial, raro, extraordinário, diferente, distinto, notável. A meu ver, quando a lei fala de

⁴¹ (TCU, TC nº 004.870/2002-3, Acórdão nº 6640/2009, Relator: Cons. Marcos Bemquerer Costa, dj: 17/11/2009).

serviço singular, não se refere a ‘único’, e sim a ‘invulgar, especial, notável’. Escudo essa dedução lembrando que na lei não existem disposições inúteis. Se ‘singular’ significasse ‘único’, seria o mesmo que ‘exclusivo’, e, portanto, o dispositivo seria inútil, pois estaria redundando o inciso I imediatamente anterior. Portanto, no meu entender, **para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e consequentemente a inexigibilidade de licitação, a notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto.** Logo, num determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode, não obstante, ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha ‘notória especialização’: será aquela que o gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretender celebrar. (grifos nossos)

4.1.9. Portanto, o conceito de singularidade de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não está vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular NÃO deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado.

4.1.10. Sobre a notória especialização, os precedentes do TCU têm assim se manifestado (Voto do Relator, Ministro Carlos Átila, condutor da Decisão 781/1997-TCU-Plenário):

A notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto. **Logo, num determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode, não obstante, ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha "notória especialização": será aquela que o gestor demonstrar ser a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretender celebrar.** Defendo assim a tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga.

Entretanto, para ressaltar e evitar interpretações flagrantemente abusivas, é preciso que o administrador colecionasse elementos objetivos, capazes de evidenciar que, de fato, o objeto do contrato somente poderia ser atingido por aquela empresa em particular. E, sobretudo, poder igualmente comprovar que, na contratação feita por meio de escolha direta e discricionária, não se identifiquem elementos flagrantes de favorecimento injustificado do contratado. (grifos nossos)

4.1.11. A empresa contratada, em questão, possui a necessária notória especialização, tanto pelo currículo dos profissionais que a compõem (peça 7, p. 22-24) quanto pela experiência anterior em trabalhos realizados em outras entidades públicas (peça 7, p. 26-37; peça 8, p. 32 e 34; peça 9, p. 26; peça 12, p. 6), privadas (peça 7, p. 17) e no mesmo MPF, no qual realizou serviço de diagnóstico na área de comunicação (peça 10), o que lhe garante o empenho da necessária confiança por parte do MPF para executar adequadamente o objeto ora em comento.⁴²

69. Dos tribunais superiores, a seu turno, destacam-se do STJ as jurisprudências abaixo relacionadas:

1.

Ementa: "DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO EM RESP. ACP POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA PELO ENTÃO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PASSOS/MG PARA AUXÍLIO JURÍDICO EM PERÍODO DE ASSUNÇÃO DE MANDATO. PRETENSÃO JULGADA IMPROCEDENTE PELA CORTE DE ORIGEM. ACÓRDÃO REFORMADO NESTA CORTE SUPERIOR POR DECISÃO MONOCRÁTICA, PARA CONDENAR OS DEMANDADOS ÀS SANÇÕES DA LEI 8.429/1992. PRETENSÃO, NESTE AGRAVO INTERNO, SE RESTABELEÇA O ACÓRDÃO DAS ALTEROSAS. DE FATO, O TRIBUNAL DE ORIGEM, COM ESTEIO NO QUADRO EMPÍRICO REPRESADO NO CADERNO PROCESSUAL, ATESTOU A NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS E A SINGULARIDADE DO SERVIÇO, RAZÃO PELA QUAL A CONTRATAÇÃO SE ENCARTEA EM INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONDUTA ÍMPROBA INEXISTENTE. AGRAVO INTERNO DAS PARTES DEMANDADAS PROVIDO PARA DESPROVER O APELO RARO DO AUTOR DA AÇÃO."

(...)

Voto: Min. Napoleão Nunes:

"8. Regra geral, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados, conforme aduz o citado art. 13 da Lei de Licitações, deverão ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

9. Ressalvam-se, no entanto, justamente os casos de inexigibilidade de licitação, efetiva conjugação dos arts. 13 e 25, II, da Lei em comento.

⁴² (TCU - TC 017.110/2015-7, acórdão nº 2616/2015, Plenário, Relator: Cons. Benjamin Zymler, dj: 21/10/2015).

10. Exige-se, para os fins do reconhecimento de inviabilidade de competição, que o contratado tenha notória especialização na seara em que atua, de modo a evidenciar que o seu labor é o mais adequado para a satisfação do objeto contratado, além de se tratar de convocação do contratante para um trabalho com a característica da singularidade.

11. O eminente Professor MARÇAL JUSTEN FILHO apresenta o magistério segundo o qual a natureza singular se caracteriza como a situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional especializado. Envolve os casos em que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado) (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, São Paulo, RT, 2014, p. 498).⁴³

2.

“ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 17 DA LIA. ART. 295, V DO CPC. ART. 178 DO CC/16. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. ARTS. 13 E 25 DA LEI 8.666/93. REQUISITOS DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR NA ESCOLHA DO MELHOR PROFISSIONAL, DESDE QUE PRESENTE O INTERESSE PÚBLICO E INOCORRENTE O DESVIO DE PODER, AFILHADISMO OU COMPADRIO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. (...) 3. Depreende-se, da leitura dos arts. 13 e 25 da Lei 8.666/93 que, para a contratação dos serviços técnicos enumerados no art. 13, com inexigibilidade de licitação, imprescindível a presença dos requisitos de natureza singular do serviço prestado, inviabilidade de competição e notória especialização. 4. É impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do Advogado, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição. 5. A singularidade dos serviços prestados pelo Advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço). 6. Diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, fincados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da

⁴³ (STJ - AgInt no AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.330.842/MG, Relator: Min. Regina Helena Costa, Rel. p/ acórdão: Min Napoleão Nunes Maia Filho, dj: 07/11/2007).

discricionariiedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional. 7. Recurso Especial a que se dá provimento para julgar improcedentes os pedidos da inicial, em razão da inexistência de improbidade administrativa.”⁴⁴

70. Outrossim, a contratação seguiu todas as formalidades exigidas pelo Decreto Municipal 44.279/2003. Destacam-se os artigos 14 e 15 da legislação⁴⁵, onde se estabelece que a autoridade competente deverá constituir comissão especial com servidores da área técnica específica da contratação para emitir parecer conclusivo. Nesse sentido, não se pode olvidar da conclusão dos servidores que tem conhecimento técnico em educação entenderam pela notória especialização do CEDAC:

“No cumprimento da incumbência conferida a esta Comissão, convém também assinalar que, após análise da proposta e documentação apresentada, julgamos que a recomendação da contratação do Centro de Educação e Documentação para Ação Comunitária - CEDAC, encontra-se no conjunto de ações, pesquisas e projetos educacionais desenvolvidos sob Doc. SEI Nº 012899530 e no conjunto de documentos constantes deste P.A., razões suficientes que justificam a sua contratação por notório saber, considerando o tempo de atuação, o compromisso profissional do referido prestador de serviço, a sua vasta experiência e expertise, bem como, a idoneidade ética e o reconhecimento no campo educacional, suficientemente comprovados. Outro aspecto importante que convém ressaltar, é o fato de que o CEDAC - objeto da solicitação de contratação deste contrato - é nacionalmente reconhecido na área educacional, e suficientemente experiente, possibilitando assegurar a qualidade da formação técnica e profissional na Educação Infantil a ser oferecida.

Conforme devidamente demonstrado e comprovado, julgamos pertinente destacar os aspectos relevantes expressos na área de sua atuação profissional, que acabam por justificar a adequação de sua indicação e a pertinência deste contrato, destacando-se especialmente os seguintes aspectos:

I - orientação e método alicerçados em conhecimentos científicos ou técnicos na área de atuação em consonância;

⁴⁴ (STJ – REsp nº 1.192.332/RS, Relatório: Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª Turma, dj: 12/11/2013).

⁴⁵ Art. 14. No caso de contratação de serviços com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização, a autoridade competente para autorizar a contratação direta por inexigibilidade de licitação constituirá comissão especial com número ímpar, integrada por pelo menos dois servidores efetivos da área técnica específica relacionada ao objeto do contrato.

Art. 15 A comissão, de que trata o artigo anterior, deverá emitir parecer conclusivo sobre a singularidade do objeto do contrato e a notória especialização do futuro contratado”. (Destaque nosso)

II - tempo de atuação profissional;

III - pertinência entre os estudos, experiências, publicações, organização com objeto da contratação;

IV - comprovadas titulações dos profissionais e suas pertinências com o objeto do contrato;

V - grau de reconhecimento público, nos meios acadêmicos, profissionais e técnico-científicos, que goza a instituição a ser contratada.

Em face dos dispositivos legais em vigor e, considerando, em especial, o contido:

- no inciso III, do artigo 13, da Lei 8666/93, que viabiliza a contratação de serviços técnicos profissionais especializados por meio de “assessorias ou consultorias técnicas...”

- no § 1º, do inciso II, do artigo 25 do mesmo dispositivo legal, que prevê a contratação dos serviços técnicos elencados no artigo 13 da referida Lei, sem a exigência dos procedimentos licitatórios, se caracterizadas a singularidade e a notoriedade do profissional ou empresa a ser contratada;

- no artigo 13 do Decreto Municipal 44.279 de 24 de dezembro de 2003, que prevê os elementos que podem ser levados em consideração para a caracterização da natureza dos serviços.

Podemos inferir que o trabalho a ser realizado, em face da vasta experiência profissional, lhe confere notória especialização na área, de forma a propiciar à Secretaria Municipal de Educação e junto a SME COPED DIEI, os meios necessários para o alcance das metas propostas.”⁴⁶

71. De todo o exposto, ressalta-se, inclusive, que a hipótese era efetivamente de inexigibilidade de licitação (art. 25, inc. II da Lei 8.666/93) e não de dispensa (art. 24, inc. XXIV do mesmo dispositivo), porquanto não aplicável ao caso concreto a dinâmica de cotação de preço, inerente à dispensa, na medida que, como reiteradamente constatado, era absolutamente inviável qualquer modalidade competitiva ou a operacionalização deste mesmo projeto, com a personalização com que vem sendo executado, por qualquer outra instituição. Em consonância, BERNARDO LINS aduz: *“Quando o contrato envolver fomento de atividades já antes desempenhadas pela Organização Social, pode haver a ‘contratação direta’, desde que as singularidades que*

⁴⁶ Fl. 209 da Peça 4 do TC 016468/2019.

cerquem o caso concreto demonstrem ser inviável a competição (SOARES, 2013)⁴⁷.

C) **MODICIDADE DO PREÇO:**

72. O §2º do art. 25 da Lei 8.666/93 proíbe e pune o superfaturamento, com a clara, necessária e louvável intenção de evitar que, na ausência de licitação por força da singularidade do objeto, o especialista notório pratique preço abusivo, ou superfaturamento.

73. Entretanto, nas palavras do Professor Flávio Amaral Garcia: *“Se o serviço é singular, significa que não há similar no mercado, não havendo, por consequência, mecanismos hábeis à comparação de preços heterogêneos”*. Vale destacar que o critério econômico (menor valor) é o que prepondera, mas não de forma absoluta, haja vista que existem hipóteses em que a Administração poderá demonstrar que o menor valor cotado não é o que melhor atende ao interesse público, o que, evidentemente, demandará um reforço na sua argumentação.

74. A singularidade do objeto corresponde à singularidade do preço. Quando se trata de objeto singular, é impossível que se possa fixar um preço rigorosamente comparado com o de mercado, ou de outros contratos. Isso não significa que não se possam estabelecer critérios e conceitos para evitar de forma absoluta o superfaturamento e buscar, em toda extensão possível, a modicidade do preço que corresponde ao interesse público.

75. A busca da modicidade do preço, entretanto, não justifica que se adotem critérios de comparação entre os desiguais, imaginando que serviços desiguais pudessem ou deveriam ter preços iguais.

76. Por esses motivos, é imprescindível, quando se comparam os preços por profissional/hora do Contrato firmado com o CEDAC e os preços por

⁴⁷ LINS, Bernardo Wildi. *Organizações Sociais e Contrato de Gestão*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 182.

profissional/hora de outros contratos, atentar para as semelhanças e diferenças dos contratos comparados. **Um contrato em que se tenha como objeto o treinamento de professores para programas de leitura é completamente diferente de um contrato em que se tenha por objeto o treinamento de diferentes profissionais da educação, de diferentes currículos acadêmicos, com diferentes papéis na integração de duas redes de ensino, para o aprimoramento de suas capacidades.**

77. Para comprovar, destacam-se algumas das diferenças centrais entre o contrato firmado com o CEDAC e SME e os outros contratos celebrados, especificamente no segmento da Educação Infantil, que foram ofertados pelo CEDAC para fins de comparativo de preço.

78. O contrato firmado junto à Prefeitura Municipal de Catas Altas: Refere-se a quatro escolas, numa cidade de aproximadamente cinco mil habitantes, projeto no qual participam 70 educadores, que realizam diretamente a formação, circunscritos a um recorte temático da área de Língua Portuguesa (projetos didáticos de leitura), o que otimiza as horas de planejamento e execução. Considerou-se suficiente apenas uma formadora e um pequeno suporte da diretoria para o acompanhamento do desenvolvimento do projeto. Sem a necessidade de coordenadora, nem gestor de projetos, de maneira que a própria formadora é quem realiza as atividades de organização e controle de dados, que são poucos.⁴⁸

79. O contrato firmado junto à FTD Educação – Projeto Pequenos Leitores: Ação concomitante em dois municípios, a cada dois anos: Lagoinha e Mongaguá (em 2017/2018) e São Luiz do Paraitinga e Ilhabela (em 2019/2020), o que acarreta na necessidade de adaptações metodológicas e de conteúdo, a partir das peculiaridades formativas de cada uma das redes municipais. Neste projeto, contam com aproximadamente 140 educadores participantes, acompanhando o desenvolvimento e fornecendo as respectivas orientações pessoalmente ou à distância aos gestores (equipe técnica, diretores e coordenadores pedagógicos) para que esses tornem-se aptos a orientar os professores, assessorando-os na prática tanto nas escolas, quanto nos

⁴⁸ Fls. 40/44 da Peça 4 do TC nº 016468/2019.

momentos intervalares entre os encontros presenciais. São desenvolvidas duas áreas concomitantes: leitura como garantia de entrada no universo da cultura escrita e educação infantil, com as especificidades das crianças de 3 a 5 anos. Como a atuação engloba o final da primeira etapa da educação infantil (0 a 3 anos) e a segunda etapa (4 e 5 anos), é preciso considerar as diferentes abordagens e orientações para cada faixa etária. Apenas uma formadora atua nos dois municípios, porém há duas coordenadoras (uma da área de LP e uma da área de gestão escolar e educacional) e uma gestora como suporte para o desenvolvimento do projeto. Há participação também de assessorias externas (internacionais) para aprofundamento da metodologia e supervisão das ações formativas realizadas; O projeto também realiza processo de avaliação com assessoria externa para construção e acompanhamento da matriz de avaliação, com resultados esperados, indicadores de avaliação e instrumentos de coleta de dados. Além disso, agrega-se um encontro anual de formadores dos municípios que já tiveram o projeto (dois em 2013/2014; um em 2015/2016; dois em 2017/2018; dois em 2019/2020) para atualização e trocas de conteúdos e metodologias formativas. Em 2019 (28/03/2019), foi realizado um encontro com três horas de evento para os “grandes leitores”, funcionários do parque gráfico da editora FTD em Guarulhos, com a intenção de aproximar a equipe interna da editora dos princípios referentes à formação leitora previstos no projeto Pequenos Leitores.⁴⁹

80. O contrato firmado junto ao Instituto João e Maria Backheuser – Projeto Transformar: Desenvolvido no município Casimiro de Abreu, que conta com aproximadamente 43 mil habitantes, cuja rede de educação municipal tem, no total, 25 escolas (creche, EI, EF e EJA). Atuam prioritariamente com a equipe técnica da Secretaria, composta por catorze profissionais e com a dupla gestora (diretor e CP) das escolas de EI e EF – anos iniciais (22 escolas/aproximadamente 44 profissionais) com o objetivo de formá-los como formadores e fazer com que a formação chegue aos professores nas escolas. Há ações diretas com os professores para reforçar o conteúdo de alfabetização e práticas leitoras, com vistas a melhorar os resultados da rede nas avaliações nacionais. Adotam duas frentes de trabalho concomitantes: formação em leitura

⁴⁹ Fls. 29/32 da Peça 4 do TC nº 016468/2019.

e formação em gestão educacional e escolar, com ações de articulação entre as frentes, buscando atingir as metas estabelecidas no projeto, que coincidem em parte com as metas do plano de gestão da SEMED (Secretaria Municipal de Educação). Há duas formadoras que atuam no município, uma em cada uma das frentes; a equipe de suporte é composta por uma coordenadora do projeto, uma coordenadora da área de gestão e uma gestora, além do acompanhamento da diretoria; há assessorias na área de LP/ alfabetização também.⁵⁰

81. Os programas indicados acima referem-se a alguns dos projetos já implementados pelo CEDAC, especificamente no segmento da Educação Infantil. São iniciativas de menor porte se comparadas com outras desenvolvidas pela instituição, como a Parceria Votorantim pela Educação⁵¹, que inclui educação infantil, mas não se circunscreve a este segmento, indicada pelo CEDAC à Prefeitura, na ocasião da contratação, como referência de projeto de ampla abrangência, magnitude e complexidade e, portanto, embasador da capacidade técnica da Contratada para executar o objeto do Contrato 162SME/2019, nesses quesitos, mais semelhante ao Infâncias em Foco.

82. O projeto questionado, a seu turno, apresenta a seguinte estrutura:

Contrato firmado junto à Secretaria Municipal de Educação de São Paulo – Projeto Infâncias em Foco⁵²:

São 13 Diretorias Regionais de Educação, com portes, realidades, estruturas e comunidades diferentes e que estão geograficamente distantes.

⁵⁰ Fls. 33/39 da Peça 4 do TC nº 016468/2019.

⁵¹ Contrato firmado junto ao Instituto Votorantim – Parceria Votorantim pela Educação (atualmente denominado Parceria pela Valorização da Educação): Estruturada para 68 (sessenta e oito) municípios brasileiros, distribuídos em sete Estados, nos quais trabalham com 1861 participantes. Para realização de um projeto desse porte, contam com uma equipe de uma coordenadora de projeto, três coordenadoras pedagógicas para planejar, orientar, acompanhar e garantir qualidade ao trabalho dos 20 formadores que atuam na formação dos participantes, atendendo às características específicas de cada município ou polo de municípios. Além desses, são necessários um gestor de projetos (PMO), três analistas de gestão e quatro estagiários em Gestão para realizar a gestão documental e organizacional do projeto, com registro de evidências, organização e acompanhamento das atividades, apoio logístico com demandas de passagens aéreas, transporte, diárias de hospedagem e alimentação, além de uma intensa demanda de transporte terrestre para garantir o deslocamento da equipe pedagógica às 68 localidades. (Fl. 220 e ss. da Peça 4 do TC 016468/2019)

⁵² Fls. 257/324 da Peça 4 do TC nº 016468/2019.

Conteúdo: pauta-se no Currículo da Cidade-Educação Infantil, cujo foco é centralizado em uma educação continuada, inclusiva e integrativa, não se cingindo a apenas um recorte temático, ou seja, a amplitude dos objetos abrangidos é bem maior que nos demais projetos.

Equipe: O conteúdo pauta-se no Currículo da Cidade-Educação Infantil, que possui cinco enfoques para abordar a educação infantil, a saber: A escola como espaço social da esfera pública; Bebês e crianças na cidade de São Paulo: as interações e brincadeiras como princípios para a ação pedagógica nas unidades educacionais; A reinvenção da ação docente na educação infantil; Articulando a educação infantil e os anos iniciais do ensino fundamental; A gestão democrática e a implementação do Currículo.

83. Considerando que são 4327 participantes diretos foi necessário organizar a seguinte equipe:

Função	Formação acadêmica	Expertise no projeto	Descritivo das atividades no projeto
diretoria institucional (40h/m)	pedagogia especialização em Investimento Social Privado	especialista nas áreas pedagógicas e de gestão	reuniões com a equipe interna
			coordenação executiva para acompanhamento do projeto
			reuniões com a gestão financeira para acompanhamento do fluxo orçamentário
			participação na reunião com a equipe de gestão para acompanhamento da documentação
			atividades com a equipe de comunicação
			revisão de relatório
coordenação de desenvolvimento pedagógico (140h/m)	pedagogia mestrado em educação	especialista na área de formação de educadores, garantindo o pleno funcionamento e qualidade técnica do projeto	acompanhamento das reuniões de trabalho com foco no estabelecimento da coerência entre o currículo da rede e as propostas pedagógicas
			acompanhar as atividades da equipe pedagógica, em especial a supervisão do trabalho do coordenador do projeto, garantindo a qualidade, apresentando sugestões de alteração de metodologia de formação
			planejar reuniões da equipe para alimentar com materiais/ textos/ referências as discussões do grupo
			reuniões com a equipe interna e da SME
			produção de relatório

coordenação de redes de ensino (44h/m)	pedagogia mestrado em educação	especialista na área de gestão, com foco na formação dos diretores	para junto a coordenação de desenvolvimento pedagógico garantir a coerência do trabalho entre professores, coordenadores, diretores e supervisores
			acompanhar as atividades da equipe pedagógica, garantindo a qualidade, apresentando sugestões de alteração de metodologia de formação, alimentando com material de suporte para a equipe, trazendo discussões para o grupo
			reuniões com a equipe da SME
			produção de relatório
gestão administrati-va-financeira (60h/m)	ciências contábeis	gestão da equipe administrativa	supervisionar dos setores: contábil, RH, fiscal e de compras, controle orçamentário (orçado x realizado)
			responsável pelo contas a pagar e receber, analisando os relatórios gerenciais e providenciando meios para que as atividades sejam desenvolvidas em conformidade com as normas e procedimentos técnicos
1 gestor do projeto (160h/m)	ciências sociais especialização em gestão	gestão da logística e documentação do projeto	o gestor do projeto terá sob sua responsabilidade a coordenação do trabalho dos analistas de gestão
			dar suporte à coordenação do projeto
			realizar a gestão da documentação e controle de atividades em 4 DREs, a saber:
			- levantamento de dados, apresentações ao parceiro, contato com secretaria e formador, agendar encontros e otimização do transporte - sistematizar e enviar informações das formações realizadas - apoiar a produção das reuniões e formações do projeto - monitorar e reportar os resultados do projeto a partir do relatório de campo; - apoiar os formadores na execução de suas atividades através da preparação de materiais, apoio no uso do CEDAC virtual ou Google drive - realizar a manutenção das plataformas virtuais - garantir a documentação das evidências das atividades do projeto
3 analistas de gestão (160/m)	Perfil: curso superior com experiência em gestão de projetos	controle do desenvolvimento das atividades do projeto	cada analista de gestão terá sob sua responsabilidade o registro, a documentação e o controle das atividades em 3 DREs, a saber
			levantamento de dados, apresentações ao parceiro, contato com secretaria e formador, agendar encontros e otimização do transporte; sistematizar e enviar informações das formações realizadas; apoiar a produção das reuniões e formações do projeto; monitorar e reportar os resultados do projeto a partir do relatório de campo; apoiar os formadores na execução de suas atividades através da preparação de materiais, apoio no uso do CEDAC Virtual, google drive e da ferramenta de acompanhamento das aprendizagens; realizar a manutenção das plataformas virtuais;

			garantir a documentação das evidências das atividades do projeto. reportar as informações ao gestor do projeto
1 analista de gestão (70h/m)	Perfil: curso superior com experiência em gestão de projetos	controle do desenvolvimento das atividades do projeto	analisar e realizar ajustes nos instrumentos de coleta (listas/ formulários) e ferramentas de gestão (planilhas/ ambientes virtuais) de dados; compatibilizar e cruzar documentos com informações similares ou sobrepostas, como cadastro e mailing; apoiar a tabulação de documentos, a produção e análise de gráficos de frequência, satisfação e outros; conferir e organizar evidências físicas e digitais relacionadas à certificação dos/as participantes; criar base de dados para emissão de certificados.
Coordenação de comunicação (55h/m)	jornalismo especialização em Investimento Social Privado	comunicação das ações do projeto	manter interlocução com a Prefeitura e parceiros do projeto para alinhamento da identidade visual e da estratégia de comunicação
			elaborar textos e criar peças de comunicação, com base nas atividades e resultados do projeto, para publicação nos sites e redes sociais das instituições parceiras
			produção/Revisão de textos institucionais relacionados à sistematização do projeto
			garantir a comunicação sobre as ações do projeto
			fornecer a área de comunicação da Prefeitura insumos para a divulgação do projeto
Assistente de comunicação (160h/m)	jornalismo mestrado em Culturas e Identidades Brasileiras	comunicação das ações do projeto	elaborar textos e criar peças de comunicação, com base nas atividades e resultados do projeto, para publicação nos sites e redes sociais das instituições parceiras – com supervisão da coordenação de comunicação
			produção/revisão de textos institucionais relacionados à sistematização do projeto em parceria com a coordenação de comunicação
			garantir a comunicação sobre as ações do projeto, com orientação da Coordenadora
			fornecer a área de comunicação da Prefeitura insumos para a divulgação do projeto em parceria com a coordenação do projeto
coordenação do projeto (160h/m)	pedagogia mestrado em educação	especialista na área de educação infantil	atuar junto ao gestor do projeto para analisar e relacionar os dados que impactam na coordenação pedagógica
			acompanhar todas as atividades da coordenação pedagógica junto com os formadores
			planejar as ações de implantação, desenvolvimento e acompanhamento do projeto

			definir pautas de avaliação
			alinhar as expectativas da SME, supervisores, diretores e coordenadores em relação ao desenvolvimento e resultados do projeto
			indicar as necessidades para ajustes no orçamento do projeto
			produzir estudos comparativos entre as DREs, buscando identificar pontos fortes e fracos, dificuldades e potencialidade em cada uma delas
			reunir-se com formadores quando necessário para alinhamento do projeto
			realizar reuniões, consultar em caso de dúvidas e atender demandas advindas da equipe da SME e das CEIs
			viabilizar a comunicação entre as equipes e profissionais envolvidos no desenvolvimento do trabalho;
			realizar os encaminhamentos, acompanhamentos e ajustes necessários a partir do que foi explicitado contratualmente;
2 Coordenadoras Pedagógicas (160h/m cada)	Psicologia/pedagogia mestrado	especialistas na área de educação infantil	formar formadores
			planejar, supervisionar, acompanhar e avaliar o trabalho desenvolvido pelos formadores
			garantir a coerência conceitual no trabalho desenvolvido por meio de reuniões periódicas
			potencializar a reflexão do grupo
			destacar e encaminhar casos e situações que mereçam maior acompanhamento do coordenador do projeto e da diretoria
			apoiar os formadores na tomada de decisões em situações não planejadas que possam acontecer durante as ações em campo
			substituir o formador(a) no caso da impossibilidade de realizar a atividade de formação
			realizar a observação in loco
			participar em eventos locais
			atender as demandas individuais dos formadores
			responsabilizar-se pelo acompanhamento do trabalho realizado nas 13 DREs pelas 15 formadoras em atuação
			realizar reuniões com a equipe da SME e produzir relatórios
			acompanhamento de todas as atividades de formação
15 formadores (as) (160h/m)	Perfil: pedagogia ou área correlata com experiência em formação de educadores	especialistas em formação de educadores	atuação presencial em encontros de formação mensais
			planejamento de pautas de formação para os encontros de formação com equipe DRE, coordenadores pedagógicos e diretores
			acompanhamento, à distância, das ações de formação nas unidades escolares por meio de registros enviados entre os encontros presenciais
			registro das ações de formação por meio de relatórios

			participação em reuniões institucionais na Comunidade Educativa CEDAC
			realização de reuniões de formação nas DREs, com equipe da DIPED, para aprofundamento dos princípios da formação e para a articulação das ações desenvolvidas na rede com as ações desenvolvidas na formação
			realização de trabalhos de campo nas unidades educacionais com o objetivo de constituição de uma equipe de formadores nas DREs e nas unidades de ensino para a garantia das condições a serem asseguradas pela política pública
			participação nas paradas pedagógicas mensais de, pelo menos, uma unidade educacional (ou organizadas em polos).

53

84. No Relatório de Análise do Contrato objeto do presente processo, repetiu-se a conclusão da Equipe Técnica de Fiscalização deste E. Tribunal no TC nº 8236/2019 quanto a justificativa do preço contratado, onde questiona-se o preço cobrado a outras instituições, bem como a taxa de administração⁵⁴.

85. Em que pesem terem sido apresentados três projetos para fins de comparativo de valor, quais sejam aqueles celebrados com o Instituto João e Maria Backheuser, Editora FTD e Prefeitura Municipal de Catas Altas, os pareceres da D. Equipe Técnica de Fiscalização deste E. Tribunal de Contas (Peça 8 do TC 8236/2019) e a Sra. Assessora de Gabinete (Peça 16 do TC 8236/2019), todos do TC 8236/2019, especialmente o primeiro, apesar de reconhecerem que o valor médio dos três contratos por hora/formação supera o valor do Contrato nº 162/SME/2019⁵⁵ - *valor médio dos três contratos é de R\$ 2.032,32, enquanto o celebrado com a própria Secretaria é de R\$ 1.966,26* –, arguem a ausência de justificativa do valor cobrado quando individualmente considerado⁵⁶.

⁵³ Doc. 8 – PROPOSTA DE FORMAÇÃO CONTINUADA ATUALIZADA- ANEXO I DO TERMO DO CONTRATO .

⁵⁴ Fl. 2 da Peça 8 do TC 016468/2019.

⁵⁵ “Em complementação à justificativa do preço, a SME documenta (peça 7 – fl. 219) que o valor médio de formação de clientes da mesma instituição como o Instituto João e Maria Backheuser, a Editora FTD e a Prefeitura Municipal de Catas Altas foi de R\$ 2.032,32/hora de formação praticada enquanto que, para a Prefeitura de São Paulo, o valor cobrado foi de R\$ 1.966,26.” – Fl. 10 da Peça 8 do TC nº 8236/2019

⁵⁶ “Ocorre que, se forem levados em consideração os valores individuais cobrados de cada instituição, a hora/formação do Instituto João e Maria Backheuser foi de R\$ 1.636,18 e da Prefeitura Municipal de Catas Altas foi de R\$ 1.617,04, valores inferiores ao cobrado da Prefeitura Municipal de São Paulo, de modo que a justificativa de que o preço cobrado foi menor não se sustenta.” – Fl. 10 da Peça 8 do TC nº 8236/2019.

86. No entanto, houve um erro material no cálculo das horas que seriam necessárias para a execução do programa, apontando-se uma média do custo da hora de formação para os anos de 2019 e 2020 de R\$ 1.966,26, como exposto acima. O equívoco foi, inclusive, repetido na defesa apresentada no TC 8236/2019. Após a atualização da proposta de trabalho (Doc. 8 – PROPOSTA DE FORMAÇÃO CONTINUADA ATUALIZADA- ANEXO I DO TERMO DO CONTRATO) e o devido redimensionamento das horas contratadas, o custo da hora de formação caiu vertiginosamente ao valor de R\$ 476,41 para o ano de 2019 e R\$ 505,22 (quinhentos e cinco reais e vinte e dois centavos), o que leva a esse apontamento referente ao valor considerando individualmente a não fazer mais sentido.

87. A tabela que permite o confronto entre os números (formadores, custo de hora/formação, custo por participante), com as devidas correções, pode ser verificada abaixo (DOC. 13 – QUADRO COMPARATIVO HORA/FORMAÇÃO 2019 E 2020), bem como breves descritivos correspondentes a cada projeto desenvolvido:



Quadro comparativo: 2018
Projetos Educação Infantil
Custo da hora de formação e por educador

Parceiros/Clientes	Projeto	Ano	Frentes de atuação	(A) Qtd. educadores participantes	(B) Custo total do Projeto	(C) Total de horas de formação ofertadas	(B / C) Custo hora de formação ofertada	Valor médio de hora formação (Projetos de Educação Infantil)	(B/A) Custo por educador participante
Instituto João e Maria Backheuser	TransFORMAR	2018	Formação de educadores (equipe técnica, diretores, coordenadores pedagógicos e professores) da Educação Infantil e Ensino Fundamental em alfabetização, leitura e práticas de gestão educacional e escolar. Ciclo de conversas com as famílias dos alunos.	70	R\$ 497.400,00	304	R\$ 1.636,18	R\$ 2.032,32	R\$ 7.105,71
Editora FTD	Pequenos Leitores	2018	Formação de educadores (equipe técnica, diretores, coordenadores pedagógicos e professores) da Educação Infantil sobre formação leitora e práticas de gestão educacional e escolar.	137	R\$ 440.780,00	155	R\$ 2.843,74		R\$ 3.217,37
PM de Catas Altas	Formação de Educadores	Out/2018 até Dez/2019	Formação de educadores (equipe técnica, diretores, coordenadores pedagógicos e professores) da educação infantil e do ensino fundamental em União Brasileira e gestão escolar.	77	R\$ 305.620,00	189	R\$ 1.617,04		R\$ 3.969,09
Secretaria Municipal de Educação/SP	Infâncias em foco	2019	Formação de educadores (diretores e coordenadores pedagógicos) da educação infantil (0 a 3 anos) nos princípios do Currículo da Cidade - Educação Infantil	4327	R\$ 5.307.714,40	11141	R\$ 476,41	R\$ 490,82	R\$ 1.226,65
		2020	Alinhamento com equipe SME/COPED/DIEI, DIPEDs e supervisores das 13 DREs	4327	R\$ 5.628.636,07	11141	R\$ 505,22		R\$ 1.300,82

O critério utilizado para calcular as horas de formação dos projetos:

Horas presenciais em que nossa formadora realiza os encontros presenciais (incluindo as ações nas escolas chamadas de "trabalhos de campo" ou "visitas pedagógicas").

1. Pequenos Leitores: durante o ano são 5 encontros de formação presenciais, num total de 95 horas presenciais ofertadas para cada município (são 2 no total).

2. TransFormar: atuam 2 formadoras, 1 delas tem encontros mensais (9 meses com 32h cada) e a outra encontros bimestrais (5 meses com 40h cada), num total de 488 horas presenciais ofertadas para o município.

3. Parceria Votorantim pela Educação: Horas totais de formação do projeto realizadas entre março e abril 912 horas + Horas de formação de maio a novembro por município 3.841 horas de formação + 280 horas de atuação presencial prevista para novembro + 1.306 horas de assessoria;

4. Infâncias em Foco: Horas de formação por DRE/ano → Equipe DIEI: 48 horas + Supervisores e DIPEDs: 16 horas + CPs: 32 horas + Diretores: 32 horas + horas de formação presencial ofertadas em visitas pedagógicas: 729 horas.

Memória de cálculo: $48+16+32+32+729 = 857 \times 13 \text{ DRE's} = 11.141$ horas de formação para cada ano do contrato.

88. O critério econômico em uma contratação como essa não é o preponderante, como bem indicou a Sra. Assessora de Gabinete em seu parecer (Peça 16 TC 008236/2019) no processo: “o critério econômico (menor valor) é o que prepondera, mas não de forma absoluta”. **Mas diante da correção e atualização nas horas de formação efetuadas na nova proposta de trabalho, o custo da hora de formação é o menor praticado pela CEDAC em comparação aos projetos destinados à educação infantil.**

89. Finalize-se: **o valor encontra-se plenamente justificado frente ao projeto propriamente dito e a quem, não só da média, mas também do valor considerado individualmente, quando comparado aos outros projetos com objeto similar usados como parâmetro financeiro.**

4.3. ITEM 14.5- JUSTIFICATIVA DOS PREÇOS CONTRATADOS

90. No tópico anterior, buscou-se demonstrar que todos os requisitos para a contratação por inexigibilidade de licitação, inclusive quanto ao preço estavam presentes, afastando-se as irregularidades que foram identificadas nos itens 14.1 e 14.2 das Peças 7 e 8 do TC 16468. Parte do item 14.5 no que se refere à modicidade do preço contratado foi explorado em conjunto com os requisitos da contratação por inexigibilidade, restando para o presente tópico tratar da taxa de administração e dos custos com a equipe do projeto.

A) TAXA DE ADMINISTRAÇÃO:

91. O CEDAC é uma associação sem fins lucrativos, regularmente constituída e legalizada, que possui o Certificado de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Esta qualificação, no entanto, não impede que a entidade preste serviços remunerados ao Poder Público ou à particulares, tampouco exige que os serviços executados sejam remunerados pelo preço de custo, até porque nessa última hipótese a OSCIP não teria como sustentar a sua própria existência e continuidade. Por isso a necessidade de incluir na proposta apresentada à Prefeitura um valor referente à “taxa administrativa”: para fazer frente aos custos gerados para a entidade, de forma direta e indireta.

92. Os recursos obtidos pelo CEDAC a esse título são utilizados tanto na execução eficiente do objeto do Termo de Contrato nº 162/SME/2018 - Processo Eletrônico nº 6016.2018/0073149-7, como também na própria consecução de seu objeto social, nos termos previstos em seu Estatuto Social - Capítulo III - Dos Objetivos Institucionais - Artigo 3º. Parágrafo 1º. e 2º⁵⁷.

93. O pagamento da taxa administrativa para uma instituição sem fins lucrativos é indispensável para que a entidade possa planejar, organizar e executar de forma adequada as demandas do projeto e também para o custeio mensal da instituição, no custeio de despesas cotidianas necessárias à operação dos projetos, como: aluguel, telefone, internet, material de escritório, material de limpeza, locação de salas para reuniões da equipe, investimentos em cursos para os colaboradores, realização de serviços de contabilidade e recursos humanos, departamento fiscal, assessoria jurídica, auditoria, atualização do acervo, despesas bancárias, transporte, alimentação, depreciação, energia elétrica, água, taxas municipais e demais despesas relacionadas à operação física, material e humana. Não fosse esta taxa paga, esse custeio teria que ser embutido ao custo do projeto, o que não seria ideal para fins de transparência.

⁵⁷ Fl. 15 da Peça 4 do TC nº 016468/2019.

94. Em anexo (DOC. 14 – DEMONSTRATIVO DE DESPESAS OPERACIONAIS- 2018-2019), constam os demonstrativos das despesas operacionais da organização social. Como apontado no documento, essas despesas são decorrentes da própria estrutura da entidade e não se relacionam com qualquer projeto especificamente.

Demonstrativo das Despesas Operacionais da Comunidade Educativa - CEDAC - 2018 / 2019
(Despesas suportadas pela taxa administrativa dos projetos)

Despesas de natureza institucional do CEDAC sem qualquer vínculo a projeto específico		
Despesas institucionais (sintético)	2018	2019
	R\$	R\$
Salários / Benefícios / Encargos	250.223,68	346.522,53
Investimento em equipe	1.479,88	31.582,15
Água / Luz / Telefone / Internet	30.223,60	39.477,18
Aluguel / IPTU	143.315,96	150.285,77
Serviços prestados por pessoas jurídicas / físicas	433.946,80	632.348,65
Suprimentos / informática / Escritório	32.573,51	32.573,51
Serviços / Material / Manutenção sede	48.189,52	66.558,38
Logística	62.983,19	61.351,50
Depreciação	18.365,64	18.930,72
Serviços gráficos / filmagens / fotografias	4.509,44	15.786,23
Jornais / Revistas / Anúncios	28.390,61	11.156,52
Seguros	8.059,33	8.016,95
Impostos e taxas	21.565,15	21.386,19
Perdas	5.459,00	21.950,00
Doação	-	25.000,00
Demais despesas	29.986,78	29.117,72
Total das despesas operacionais da CE-CEDAC	1.119.272,09	1.512.044,00

Fonte : Escrituração Contábil Digital (ECD) - Sped -> Sistema Público de Escrituração Digital

95. Houve um aumento nos gastos correntes do ano de 2018 para 2019, que saltaram de R\$ 1.119.272, 09 (um milhão, cento e dezenove mil, duzentos e setenta e dois reais e nove centavos) para R\$ 1.512.044,00 (um milhão, quinhentos e doze mil e quarenta e quatro reais). Destaca-se na tabela, as despesas com salários, que, em 2019, alcançaram o valor de R\$ 346.522, 53 (trezentos e quarenta e seis mil, quinhentos e vinte e dois reais e cinquenta e três centavos), e com serviços prestados por terceiros, no valor de R\$ 632.348,65 (seiscentos e trinta e dois mil, trezentos e quarenta e oito reais e sessenta e cinco centavos).

96. Esse aumento de despesas refletiu no aumento do passivo da sociedade sem fins lucrativos, que superou o de 2018 em 169% (cento e sessenta e nove por cento), que só pode ocorrer em com o aumento do seu ativo para fazer-lhe frente (DOC. 15 – BALANÇO PATRIMONIAL- 2018-2019).

97. Como mencionado, esse recurso também possibilita que a instituição cumpra com parte do seu objeto social, conforme citado no seu estatuto: “(d) desenvolver, assessorar ou apoiar projetos, campanhas e ações que visem ao atendimento de sua missão institucional; (e) estimular a criação e a adoção de políticas públicas, em todos os níveis, que sirvam de instrumento ao atendimento dos fins perseguidos; (f) participar de Conselhos ou órgãos colegiados que tenham por finalidade o assessoramento ou a implantação de políticas públicas ou ações neste campo; (g) fazer intercâmbio com entidades científicas e entidades de atuação na mesma temática ou temática afim, públicas ou privadas, nacionais e internacionais”⁵⁸. São exemplos dessa atuação, que não se limita a um contexto específico, uma vez inserida em um contexto de contribuição para a política pública educacional de forma geral, a participação da instituição no Movimento pela Base (Grupo de Trabalho sobre Formação Docente e Educação integral); no Movimento Todos Pela Educação (de mobilização da sociedade civil em torno das metas do Plano Nacional de Educação, por exemplo) ou a contribuição para Campanhas como o Dia da Educação (Canal Futura); Centro de Referência de Educação Integral (produção de material para distribuição gratuita).

98. Os custos que são previstos para o contrato se referem única e exclusivamente a ele. Sem a taxa administração, as despesas elencadas acima não teriam fonte de custeio, ou seja, a existência da própria entidade estaria prejudicada, que, não é demais repetir, persegue a realização do interesse público.

99. Feita esta ponderação, ressalta-se que **o eventual valor excedente da taxa administrativa jamais é contabilizado como uma forma de lucro para a entidade**, pois isso iria contra sua própria natureza. Nos casos de excedentes financeiros ao final do exercício, a lei determina que eles sejam

⁵⁸ Fl. 15 da Peça. 4 do TC nº 016468/2019.

aplicados em seu próprio objeto, buscando a expansão, o aprimoramento, o fortalecimento da entidade para que, desta forma, aumente seu campo de atuação nas áreas de interesse público. E o CEDAC cumpre essa determinação fiel e regularmente.

100. Segue também anexada, a demonstração de superávit do CEDAC dos anos de 2018 e 2019 (DOC. 16 – DEMONSTRATIVO DE SUPERÁVIT OU DÉFICIT- 2018-2019). No ano de 2019, a organização social obteve superávit de R\$ 1.779.106,00 (um milhão, setecentos e setenta e nove mil e cento e seis reais). Como já dito, isso não significa lucro, mas sim que a entidade é superavitária, sendo o valor reinvestido em suas atividades.

101. Ademais, a taxa administrativa serve para que o CE CEDAC seja capaz de adiantar despesas como os seus projetos, especialmente quando se tratar de contratação com a Fazenda Pública, haja vista que o pagamento apenas ocorre após a prestação do serviço por imposição legal. No contrato ora auditado, considerando os aportes já realizados, verifica-se um valor negativo de R\$ 275.000,00 (duzentos e setenta e cinco mil reais) - DOC. 17 – RELAÇÃO DE APORTES PROJETO SME- 2018-2020. Sem a taxa de administração, a realização de projetos não seria possível.

102. De mais a mais, a taxa administrativa costuma não ter lugar nos convênios e nas parcerias firmadas entre a Administração Pública e entidades sem fins lucrativos, sendo pertinente, nesses ajustes, **o repasse do custo administrativo da entidade ao ente público**. Entretanto, a taxa administrativa é usual e adequada para fins compensatórios, ou até mesmo remuneratórios, da entidade prestadora de serviços nos contratos desta natureza. São premissas distintas.

103. Nesse sentido, confirma SÍLVIO LUÍS ROCHA:

“O segundo requisito exigido pela lei é a finalidade não lucrativa da pessoa jurídica. Este requisito é complementado pela obrigatoriedade do investimento dos excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades.

Tem finalidade não-lucrativa a pessoa jurídica cujos sócios ou associados não recebem, sob pretexto algum, lucros distribuídos pela pessoa jurídica. **Este requisito não impede que a candidata a tornar-se uma organização social obtenha lucro**

com suas atividades, mas exige que o lucro que venha ser eventualmente auferido não seja distribuído a seus sócios ou associados, e sim reinvestido pela própria pessoa jurídica no desenvolvimento de seus objetivos sociais.

A finalidade não-lucrativa não obriga, em princípio, a pessoa jurídica a adotar o regime da gratuidade na prestação dos serviços se for observado o mesmo critério de julgamento utilizado nas questões que envolvem a imunidade. Nesse caso, a jurisprudência entende que a instituição pode cobrar pelos serviços que presta, sendo desnecessária a gratuidade, desde que reaplique na finalidade institucional o que arrecadou ou lucrou (*animus lucrandi sem animus distribuendi*). O que a lei proíbe é a distribuição de bem ou parcela do patrimônio líquido da pessoa jurídica a algum dos associados ou mesmo a herdeiros. **Por isso, os excedentes financeiros, assim como as doações ou legados recebidos, devem ser incorporados ao patrimônio da pessoa jurídica e reaplicados na atividade-fim**".⁵⁹

104. Sobre a taxa de administração, convém esclarecer que se trata de mera nomenclatura que pode aparentar descompasso com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União⁶⁰, contudo não passa de mera aparência. Como aduz BERNARDO LINS: “[O] fato de as Organizações Sociais gestoras de serviços públicos não possuírem fins lucrativos não impede seu interesse em possuir uma fonte adicional de renda, as quais podem ser aplicadas nas melhorias das suas atividades próprias. Nesse caso, a ‘taxa de administração’, seja lá qual a denominação que tiver, representa um instrumento de fomento social”⁶¹. O mero superávit, se não distribuído, mas legitimamente reinvestido, não significa qualquer irregularidade, independente da denominação que lhe for atribuída.

⁵⁹ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Terceiro Setor*. Coleção Temas do Direito Administrativo 7. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 97.

⁶⁰ “46. É vedado o pagamento, com recursos de convênio, a dirigentes de entidades sem fins lucrativos, bem como de despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar, nos termos do art. 39, inciso I, da Portaria Interministerial-MP/MF/MCT 127/2008. O Termo de Parceria trouxe exatamente a mesma exigência (Cláusula Terceira, inciso I, alínea “t” – Peça 9, p. 3):

Não realizar despesas a título de taxa de administração, de gerência ou similar, observado o que dispõe a Portaria Interministerial nº 127/2008, atualizada.

47. Essa também é a posição da jurisprudência do TCU, conforme Acórdãos 158/2010-TCU-2 a Câmara, 191/2010-TCU-Plenário, 429/2010-TCU-2 a Câmara, 1.903/2008-TCU-2 a Câmara, 503/2007-TCU-Plenário, 1.684/2007-TCU-2 a Câmara e 716/2006-TCU-Plenário.” (TCU – Acórdão 265/2019, plenário, Relator: Conselheiro Aroldo Cedraz, dj: 13/02/2019).

⁶¹ LINS. Bernardo Wildi. *Organizações Sociais e Contratos de Gestão*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.p. 179.

105. Assim sendo, veda-se o lucro e não a remuneração. Se as taxas administrativas, agora devidamente justificadas, tiverem fins meramente compensatórios, sendo seu eventual excedente, revertido única e exclusivamente em favor da própria organização social, e não de seus sócios, é aceitável e mesmo necessária a sua instituição para que a entidade se mantenha de maneira saudável, prolongando seus serviços em prol do interesse público. Como demonstrado, é justamente essa a finalidade da taxa de administração prevista, sendo todo o valor excedente imputado à execução do objeto social da própria instituição, não havendo qualquer outra destinação (DOC. 15 – BALANÇO PATRIMONIAL- 2018-2019).

106. Somente a título de argumentação, faz-se por fim ainda um exercício: se houvesse sido firmada uma parceria, como ficariam tais custos? Eles deixariam de existir? De maneira alguma. Pelo contrário, talvez fossem inclusive maiores. Explica-se: caso fosse celebrada uma parceria, todos os custos operacionais da entidade parceira, dispendidos para consecução do projeto, seriam endereçados à Prefeitura de São Paulo, conforme art. 46 da Lei da Lei 13.019/2014, que versa sobre o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos

107. Além de justificar a taxa de administração, é relevante demonstrar que o percentual ora aplicado se encontra no patamar de 15% bruto, valor usualmente cobrado em todos os projetos. Como se depreende das tabelas comparativas abaixo, o valor líquido de 13,58% está em absoluta consonância com a média do ano de 2018, que ficou em 12,99%, e com média de 2019, que foi de 13,35%. (DOC. 18 – QUADRO COMPARATIVO TAXA DE ADMINISTRAÇÃO DE 2018 E DOC 19 - QUADRO COMPARATIVO DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO DE 2019):



Quadro para análise comparativa da taxa administrativa aplicada nos projetos em 2018 (custo do projeto com impostos)

Parceiros/Clientes	Projeto	Frentes de atuação	* Custo do Projeto (c/ impostos)	Taxa Administrativa	% aplicado	Modalidade de Contrato	
						Prestação de Serviço	Termo de Parceria
Instituto João e Maria Backheuser	TransFORMAR	Formação de educadores (equipe técnica, diretores, coordenadores pedagógicos e professores) da Educação Infantil e Ensino Fundamental em alfabetização, leitura e práticas de gestão educacional e escolar. Ciclo de conversas com as famílias dos alunos.	R\$ 497.400,00	R\$ 74.610,00	15,00%		X
Companhia das Letras	PNLD Literário	Produção de material "Manual do professor" para o PNLD Literário 2018 e 2020.	R\$ 98.100,00	R\$ 14.720,00	15,01%		X
Colabora	Colabora	Produção do material: "Guia de Fortalecimento de Regime de Colaboração".	R\$ 119.710,00	R\$ 16.250,00	13,57%	X	
CBL Bial do Livro	Bial do Livro	Produção do material "Itinerários Leitores" para Bial do Livro de SP 2018. Oficinas sobre mediação de leitura na Bial do Livro de SP 2018.	R\$ 49.030,00	R\$ 6.660,00	13,58%	X	
IMPAES	Experimentações estéticas em creches	Formação de educadores (coordenadores pedagógicos) da Educação Infantil (creche) com foco nas linguagens artísticas.	R\$ 90.000,00	R\$ 13.548,00	15,05%		X
Editora FTD	Pequenos Leitores	Formação de educadores (equipe técnica, diretores, coordenadores pedagógicos e professores) da Educação Infantil sobre formação leitora e práticas de gestão educacional e escolar.	R\$ 440.780,00	R\$ 66.120,00	15,00%		X
PM de Catas Altas	Formação de Educadores	Formação de educadores (equipe técnica, diretores, coordenadores pedagógicos e professores) da educação infantil e do ensino fundamental em Língua Portuguesa e gestão escolar.	R\$ 305.620,00	R\$ 39.200,00	12,83%		
Editora Moderna	Livro - Relação escola e família	Produção de conteúdo para a publicação "Relação escola e família".	R\$ 46.800,00	R\$ 6.353,00	13,57%	X	
Instituto Votorantim	Parceria Votorantim pela Educação	Formação de educadores (equipe técnica e diretores) em segmentos e com temas variados). Encontros de mobilização social com grupos variados.	R\$ 6.525.967,29	R\$ 632.366,64	9,69% **	X	
Mineração	EJA Alfabetização	Formação de educadores (equipe técnica, coordenadores pedagógicos e professores) para a Alfabetização na Educação de Jovens e Adultos.	R\$ 420.113,00	R\$ 54.084,00	12,87%	X	
Instituto Mosaic (Paranaguá)	Espaços e Práticas para a formação de leitores - fase 2	Formação de educadores (equipe técnica, diretores, coordenadores pedagógicos e professores) da Educação Infantil sobre formação leitora e práticas de gestão educacional e escolar.	R\$ 312.060,00	R\$ 31.210,00	10,00%		X
Instituto Mosaic (Catalão)	Espaços e Práticas para a formação de leitores - fase 1	Oficinas para educadores (equipe técnica, diretores e coordenadores pedagógicos) para diagnóstico e mobilização em relação à formação leitora.	R\$ 76.200,00	R\$ 7.690,00	10,09%		X
Instituto Unibanco	Devolutivas do Plano de Ação e Pedagógicas	Formação de educadores do Ensino Médio (equipe técnica e coordenadores pedagógicos) em Língua Portuguesa e Matemática. Articulação com equipe do IU (Gas / GLs / ACGs).	R\$ 1.091.005,00	R\$ 148.310,00	13,59%	X	
Fundação Santa Maria	Myra - Juntos pela leitura	Formação e acompanhamento de voluntários para sessões de leitura semanal com alunos do 4o e 6o anos de escolas públicas.	R\$ 334.930,00	R\$ 46.272,00	13,82%	X	
Fundação Itaú Social	Myra - Juntos pela leitura	Formação e acompanhamento de voluntários para sessões de leitura semanal com alunos do 4o e 6o anos de escolas públicas.	R\$ 665.750,00	R\$ 99.930,00	15,01%		X
Fundação Itaú Social	Programa Avaliação e Aprendizagem	Formação de educadores (gestores escolares) das escolas de Educação Integral.	R\$ 977.030,00	R\$ 88.830,00	9,09% ***		X

Projetos com similaridade na frente de atuação com o projeto SME - Infâncias em Foco

Média 12,99%

Projeto com similaridade em relação a estrutura do projeto SME - Infâncias em Foco

* Custo do Projeto (com impostos)

** A implementação do mesmo projeto por anos sucessivos permite otimizações de recursos que inicialmente não eram possíveis ou não poderiam ter sido antecipadas, como pode ser facilmente constatado em processos continuados de gestão. Neste caso, a taxa de administração aplicada ao PVE decresce, em termos proporcionais/percentuais, entre o primeiro ano (2012) e os anos subsequentes.

*** Limite de % (percentual) estipulado pelo Parceiro para contratos efetuados na modalidade de "Termo de Parceria".



Quadro para análise comparativa da taxa administrativa aplicada nos projetos em 2019 (custo do projeto com impostos)

Parceiros/Clientes	Projeto	Frentes de atuação	* Custo do Projeto (c/ impostos)	Taxa Administrativa	% aplicado	Modalidade de Contrato	
						Prestação de Serviço	Termo de Parceria
Instituto João e Maria Backheuser	TransFORMAR	Formação de educadores (equipe técnica, diretores, coordenadores pedagógicos e professores) da Educação Infantil e Ensino Fundamental em alfabetização, leitura e práticas de gestão educacional e escolar. Ciclo de conversas com as famílias dos alunos.	R\$ 588.599,00	R\$ 85.710,00	14,56%		X
IMPAES	Experimentações estéticas em creches	Formação de educadores (coordenadores pedagógicos) da Educação Infantil (creche) com foco nas linguagens artísticas.	R\$ 100.000,00	R\$ 14.440,00	14,44%		X
Editora FTD	Pequenos Leitores	Formação de educadores (equipe técnica, diretores, coordenadores pedagógicos e professores) da Educação Infantil sobre formação leitora e práticas de gestão educacional e escolar.	R\$ 447.210,00	R\$ 64.340,00	14,39%		X
PM de Catas Altas	Formação de Educadores	Formação de educadores (equipe técnica, diretores, coordenadores pedagógicos e professores) da educação infantil e do ensino fundamental em Língua Portuguesa e gestão escolar.	R\$ 236.023,33	R\$ 30.800,00	13,05%	X	
Editora Moderna	Livro - Relação escola e família	Produção de conteúdo para a publicação "Relação escola e família".	R\$ 64.310,00	R\$ 8.730,00	13,57%	X	
Instituto Votorantim	Parceria Votorantim pela Educação	Formação de educadores (equipe técnica e diretores) em segmentos e com temas variados). Encontros de mobilização social com grupos variados.	R\$ 6.752.955,36	R\$ 648.975,88	9,61% **	X	
Fundação Santa Maria	Myra - Juntos pela leitura	Formação e acompanhamento de voluntários para sessões de leitura semanal com alunos do 4o e 6o anos de escolas públicas.	R\$ 392.786,00	R\$ 54.240,00	13,81%	X	
					Média	13,35%	



Projetos com similaridade na frente de atuação com o projeto SME - Infâncias em Foco



Projeto com similaridade em relação a estrutura do projeto SME - Infâncias em Foco

* Custo do Projeto (com impostos)

** A implementação do mesmo projeto por anos sucessivos permite otimizações de recursos que inicialmente não eram possíveis ou não poderiam ter sido antecipadas, como pode ser facilmente constatado em processos continuados de gestão. Neste caso, a taxa de administração aplicada ao Instituto Votorantim - PVE decresce, em termos proporcionais/percentuais, entre o primeiro ano (2012) e os anos subsequentes.

108. Mais do que isso, observa-se que a taxa de administração cobrada da Prefeitura de São Paulo está em harmonia com os projetos que tem objeto similar ao do Contrato nº 162/2018, destacados em verde e vermelho nos quadros apresentados. A taxa de administração é inferior com relação ao Projeto TransFORMAR do Instituto João e Maria Backheuser, de 14,56%, e com relação ao Projeto Pequenos Leitores da Editora FTD, de 14,39%. Já com relação ao Projeto Formação de Educadores da Prefeitura de Catas Altas, a taxa do projeto em análise é superior, entretanto, por uma diferença mínima de 0,53%.

109. A única taxa de administração que possui uma discrepância diz respeito ao projeto junto ao Instituto Votorantim, que nos anos de 2018 e 2019 foi de 9,69% e 9,61%, respectivamente. No entanto, explica-se pelo estágio em que se encontra. O projeto teve início em 2011 e apenas chegou em um patamar de uma taxa de administração de 10% no ano de 2017, ou seja, só no sétimo ano de vigência houve a diminuição. Isso se explica pela autonomia adquirida pela empresa na condução do projeto, que decorre da tecnologia que foi transferida, diminuindo os custos administrativos de atuação do CEDAC. Vejamos o quadro abaixo demonstrando o decréscimo da taxa desse contrato (DOC 20- QUADRO PARA ANÁLISE DO DECRÉSCIMO DO % PERCENTUAL

DA TAXA ADMINISTRATIVA APLICADA NO PROJETO JUNTO AO PARCEIRO INSTITUTO VOTORANTIM):



Quadro para análise do decréscimo do % percentual da taxa administrativa aplicada nos projeto junto ao Parceiro Instituto Votorantim - período de 2011 a 2020

Projeto	Ano	* Custo do Projeto	Taxa Administrativa	% aplicado
Instituto Votorantim - Gestão Pública 2011	2011	R\$ 838.696,80	R\$ 125.804,52	15%
Instituto Votorantim - Gestão Pública 2012	2012	R\$ 1.449.880,85	R\$ 217.482,13	15%
Instituto Votorantim - Gestão Pública 2013	2013	R\$ 991.962,51	R\$ 148.713,18	15%
Instituto Votorantim - Gestão Pública 2014	2014	R\$ 1.651.084,49	R\$ 236.606,55	14%
PVE Parceria Votorantim pela Educação	2015	R\$ 1.534.550,00	R\$ 230.256,38	15%
PVE Parceria Votorantim pela Educação	2016	R\$ 1.594.237,29	R\$ 235.718,91	15%
PVE Parceria Votorantim pela Educação	2017	R\$ 4.937.636,50	R\$ 495.567,84	10%
PVE Parceria Votorantim pela Educação	2018	R\$ 6.525.967,29	R\$ 632.366,64	10%
PVE Parceria Votorantim pela Educação	2019	R\$ 6.752.955,36	R\$ 648.975,88	10%
PVE Parceria Votorantim pela Educação	2020	R\$ 2.958.927,91	R\$ 288.988,29	10%
Total		R\$ 29.235.899,00	R\$ 3.260.480,32	

Média de 2011 a 2020 % -->	12,82%
----------------------------	--------

110. Logo, analisado o panorama quanto à singularidade do projeto, evidenciada desde o início e reiteradamente comprovada no decurso do Contrato nº 162/SME/2019, bem como a inquestionável *expertise* da Contratada e a razoabilidade dos custos estimados e destinados à consecução do projeto, resta claro que a inexigibilidade de licitação representa não só a melhor alternativa, mas foi – e é – a única via, inclusive no que diz respeito aos valores praticados.

B) CUSTO DA EQUIPE DO PROJETO

111. Além da taxa de administração, aponta-se no relatório que há outros pontos de irregularidade no que se refere à justificativa de preço relacionados ao custo da equipe de trabalho, especificamente quanto à necessidade de assessores pedagógicos, a inexistência de previsão de

coordenadores pedagógicos na equipe de trabalho e, ainda, divergências no cálculo da carga horária de formação dos Diretores e Coordenadores.

112. Primeiramente, a auditoria questiona a necessidade de assessoria pedagógica, contabilizando 248 horas/ano, ao custo total de R\$ 89.404,00 (oitenta e nove mil, quatrocentos e quatro reais), já que a contratação por inexigibilidade de licitação se deu em razão da notória especialização da contratada. No entanto, não há qualquer incongruência para a presença de assistentes pedagógicos na equipe do projeto.

113. **A assessoria pedagógica não é destinada ao CE CEDAC, mas sim ao próprio projeto. Trata-se da qualificação de integrantes da EQUIPE DO CEDAC que atuará e atua no objeto do Contrato.** O descritivo das atividades destinadas a esse profissional é de “aprofundar os conhecimentos da equipe, atualizando-a com novas pesquisas e conteúdos revistos; apoiar a busca de soluções para possíveis questões que venham a surgir no processo de ação, reflexão e ação nos encontros formativos.”⁶² Nesse sentido, a assessoria pedagógica é necessária para a construção do conhecimento durante a execução do projeto, não com objetivo de assessorar a equipe da organização social.

114. **Vale dizer que a presença da assessoria pedagógica no âmbito de um projeto desenvolvido e executado pelo CEDAC é prática corrente da instituição e não representa delegação de mister a terceiro, pois são integrantes da equipe do CEDAC que executa o projeto.** O conhecimento não é finito/acabado, sendo coerente com o princípio que o CEDAC leva para a formação dos participantes, qual seja, a necessidade de sempre submeter qualquer atuação à respectiva supervisão. Em outra ótica, **há sempre no grupo de trabalho uma dinâmica de supervisão do quanto realizado.**

115. Na nova proposta de trabalho constante do Anexo I do Termo de Contrato, apostilamento publicado em 07/12/2019 (Doc. 8 – PROPOSTA DE FORMAÇÃO CONTINUADA ATUALIZADA- ANEXO I DO TERMO DO CONTRATO), o CE CEDAC trouxe os nomes das profissionais contratadas, a justificativa da

⁶² Fl. 315 da Peça 4 do TC 016468/2019.

contratação e especificou as atividades a serem desempenhadas, **mas sempre dentro de um único contexto, de um único grupo de trabalho destinado à execução do projeto desenvolvido pelo CEDAC para a SME:**

“Passado o período de apresentações do projeto para as formadoras das DIPEDs, os supervisores e os gestores (diretores e coordenadores pedagógicos) das 13 DREs; e, também, após ter realizado o diagnóstico inicial com os participantes da formação, a equipe responsável pelo projeto reavaliou a escolha que havia sido realizada anteriormente para a assessoria do projeto, indicando, então, as seguintes profissionais para 2019:

1. Profa. Dra. **Maria Carmen Silveira Barbosa**, que assessorou o processo de produção do Currículo da Cidade - Educação Infantil e, por isso, tem maiores condições, nesse momento inicial, de orientar a equipe do projeto para ajustar seu plano de formação às necessidades detectadas durante o processo de construção do próprio do documento e também a partir do conhecimento que professora a possui sobre a constituição da rede. Além, obviamente, do reconhecido conhecimento da professora sobre a concepção de Infâncias presente na proposta curricular da rede, que pauta a formação do projeto.

Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1983), especialista em Alfabetização em Classes Populares pelo GEEMPA (1984) e em Problemas no Desenvolvimento Infantil pelo Centro Lidia Coriat (1995), mestre em Planejamento em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1987), Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (2000) e Pós-doutora pela Universitat de Vic, Catalunya, Espanha (2013). Atualmente é Professora Titular na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e atua como Professora Permanente no Programa de Pós-Graduação em Educação, na Linha de Pesquisa: Estudos sobre as Infâncias e como Professora Colaboradora no Programa de Mestrado em Educação da Universidade de Santa Cruz do Sul na Linha de Pesquisa Aprendizagem, Tecnologias e Linguagens na Educação. Foi coordenadora do GT 07 - Educação de crianças de 0 a 6 anos, da Anped e participou do Comitê Científico da mesma entidade. É editora da Revista Pátio - Educação infantil e da Revista InfanciaLatinoamericana em colaboração com oito países. Participa como Comitê Editorial e avaliadora ad-hoc em outras revistas científicas. Atua no Grupo de Estudos em Educação Infantil e Infância - GEIN e como Líder de Pesquisa no CLIQUE - Grupo de pesquisa em linguagens, Currículo e Cotidiano de bebês e crianças pequenas. Orienta teses e dissertações nos seguintes temas: educação básica, educação infantil, infância, formação de professores, creche, pré-escola e alfabetização. Participa do Movimento Interfóruns de Educação Infantil - MIEIB e participou como consultora de Currículo da COEDI/SEB/MEC entre 2008-2016. Foi assessora pedagógica geral para o processo de construção do Currículo da Cidade para Educação Infantil da cidade de SP – 2017-2019.

2. Profa. **Maria Maura Gomes Barbosa**, especialista em formação de diretores, que foi escolhida para que pudesse orientar especificamente a formação dos diretores e fazer um alinhamento desta com a formação dos coordenadores pedagógicos, com o objetivo de fortalecer o trabalho da dupla gestora nas unidades educacionais, considerando que os diretores, em sua grande maioria, não tinham recebido ainda uma formação específica para a função que exercem.

Coordenadora Pedagógica na área de Gestão Escolar na Comunidade Educativa CEDAC, desde 2000 Maura é formadora responsável na área de Gestão educacional e Escolar. Consultora da Revista Gestão Escolar, da Associação Nova Escola de 2008 a 2016. É selecionadora de gestão do Prêmio Educador Nota 10. Foi coordenadora da rede municipal de Itapetininga/SP (de 1985 a 2000) e assessora dos municípios paulistas de Atibaia, Paraguaçu Paulista, Alumínio, Matão e Mairinque, sempre atuando nas Secretarias de Educação dessas cidades. Formadora de professores, coordenadores pedagógicos, professores e diretores no programa Escola que Vale nos municípios de João Neiva (ES) e Canaã dos Carajás (PA). Foi premiada pela Rede Latinoamericana de Alfabetização, no Primeiro Concurso Brasileiro de Reflexões Documentado em Alfabetização (1993), coordenado por Emília Ferreira. É coautora dos livros: O que revela o espaço escolar? Um livro para diretores de escola; Projeto Político Pedagógico – Orientações para o gestor escolar entender, criar e revisar o PPP; Educação Municipal de Qualidade – Princípios de Gestão Estratégica para Secretários e equipes, da Editora Moderna em parceria com a Comunidade Educativa CEDAC. Foi professora do curso Conselho de Classe, no Centro de Formação da Escola da Vila, em São Paulo (janeiro de 2016), Apresentação e discussão sobre o Guia de Implementação da BNCC – Um guia feito por gestores, para gestores (CONSED, UNDIME, CEDAC) em Teresina (PI), Osasco (SP), Várzea Paulista (SP) em 2018. É graduada em Pedagogia pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Itapetininga, SP e cursou especialização em Supervisão Escolar e Orientação Escolar na mesma instituição.”

116. Percebe-se que a existência de uma assessoria pedagógica na equipe de trabalho do projeto reforça a natureza singular do objeto contratual. Como já dito diversas vezes no decorrer dessa defesa, não há modelos prontos para a formação continuada, o caminho é construído enquanto se caminha. As assessoras pedagógicas auxiliam na entrega do melhor resultado possível ao Município de São Paulo. Os currículos dessas assessoras justificam as suas inclusões em qualquer projeto de formação, especialmente a Dra. Maria Carmem, que havia assessorado a produção do Currículo da Cidade.

117. Além disso, a designação “assessor pedagógico” é apenas a denominação dada a esse profissional dentro do projeto, assim como as

denominações de “coordenador pedagógico” ou de “coordenador de desenvolvimento pedagógico”, por exemplo. São todas denominações dadas para as funções necessárias ao desenvolvimento do projeto, não se tratando de assessorias externas, mas sim intrínsecas ao projeto.

118. Outra irregularidade apresentada no relatório da auditoria do contrato diz respeito a não previsão de coordenadores pedagógicos na equipe do projeto, porém com previsão, na proposta financeira, de atuação desses profissionais com 7.680 horas/ano ao custo de R\$ 729.497,09 (setecentos e vinte nove mil, quatrocentos e noventa e sete reais e nove centavos) .

119. **Os coordenadores pedagógicos fazem parte da equipe do projeto desde a proposta inicial, no entanto, por engano, não foram incluídos na equipe do projeto da proposta de trabalho anterior ao apostilamento** (Fl. 314/315 da Peça 4 do TC 016468/2019). **O equívoco foi retificado na nova proposta de trabalho apostilada ao contrato.** Os profissionais estão previstos agora no “item 3.7 Equipe do Projeto” e no “item 3.8 Quadro de Recursos Humanos” (**Doc. 8 – PROPOSTA DE FORMAÇÃO CONTINUADA ATUALIZADA- ANEXO I DO TERMO DO CONTRATO**).

120. Vale dizer que os coordenadores já estavam previstos no Anexo II do Termo de Contrato que traz o cronograma de atividades/desembolso (Fl. 321/324 da Peça 4 do TC 016468/2019), onde constam os coordenadores pedagógicos e os valores a serem desembolsados com o seu pagamento, que estão incluídos, obviamente, no valor total da contratação. O que houve foi um erro formal, os valores cobrados pela atuação desses profissionais estão devidamente justificados e destacados no Anexo II do Termo de Contrato nº 162/2018.

121. Por último, em relação a justificativa do preço contratado, **apontou-se que os cálculos da carga horária de formação dos Diretores e Coordenadores Pedagógicos não conferem. O erro na somatória foi corrigido na nova proposta de trabalho (Doc. 8 – PROPOSTA DE FORMAÇÃO CONTINUADA ATUALIZADA- ANEXO I DO TERMO DO CONTRATO).** Nesse momento também foram detalhadas mais horas formativas e de alinhamento com o público participante (inclusive equipe DIEI, Supervisores e DIPEDs) e acrescentadas as

horas da equipe destinadas à formação dos participantes via “visitas pedagógicas” – estratégia que estava anunciada como “ações nas UEs/ paradas pedagógicas” no documento inicial. Essas outras horas de formação só puderam ser detalhadas posteriormente, comprovando novamente a singularidade do objeto, já que não era possível – de antemão / sem diagnóstico /sem reconhecimento dos territórios / sem diálogo inicial com os participantes – detalhar tais ações, pois não há – segundo a notória especialização do CEDAC - uma “metodologia prévia pronta para ser aplicada em qualquer contexto”.

4.3- OBJETO

122. A equipe de fiscalização também aponta como irregularidade a divergência existente entre a cláusula 1.1 do Termo do Contrato e os itens 3.4.1 e 3.5.2, que constam do Proposta de Trabalho- Anexo I do Contrato.

123. A cláusula primeira do contrato previa a formação continuada de gestores e professores, conforme abaixo:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO

1.1. Contratação de notória especialização, por inexigibilidade de licitação, com fulcro no artigo 25, inciso II, combinado com o artigo 13, inciso VI, todos da Lei Federal nº 8.666/93, bem como, nas disposições do Decreto Municipal nº 44.279/03, do **CEDAC – Centro De Educação E Documentação Para Ação Comunitária**, para oferecer formação continuada aos gestores e professores dos Centros de Educação Infantil – CEI das Unidades Parceiras, em conformidade com a **Proposta de Trabalho** constante no documento 012899530 e **ANEXO I** e o **Cronograma de Atividades/ Desembolso** constante no documento 012899534 no **ANEXO II** deste ajuste.

124. Como apontado no relatório de fiscalização, o objeto contratual estava em desacordo com o plano de trabalho, especificamente com os itens 3.4.1 e 3.5.2:

3.4.1 Beneficiados diretos

educadores	origem
Equipe técnica do Departamento de Educação Infantil	da SME e das 13 DREs ⁷ (DIPED / Supervisores)
Diretores(as)	Dos CEIs pertencentes às 13 DREs
Coordenadores(as) Pedagógicos(as)	
Total aproximado de 4327 educadores ⁸	

63

3.5.2 Ações formativas e carga horária dos participantes

Público	Atividade	Carga horária				
		2019	Total anual	2020	Total anual	Total
Equipe responsável pela EI nas DREs (Diped/supervisores)	Reuniões de formação e de acompanhamento do projeto	16h 8 reuniões, com duração de 2 horas cada	144h	16h 8 reuniões, com duração de 2 horas cada	144h	288h
	Participação nos encontros de formação de, ao menos, um grupo de <u>diretores</u> e participação de encaminhamentos formativos após formação em, ao menos, uma unidade educacional.	64h 8 encontros de 4 horas cada com os formadores da CE CEDAC e 8 situações formativas, de 4 horas cada, que desenvolverão nas respectivas unidades, com a comunidade escolar e famílias.		64h 8 encontros de 4 horas cada com os formadores da CE CEDAC e 8 situações formativas, de 4 horas cada, que desenvolverão nas respectivas unidades, com a comunidade escolar e famílias.		
	Participação nos encontros de formação de, ao menos, um grupo de <u>coordenadores pedagógicos</u> e participação nas paradas pedagógicas de, ao menos, uma unidade educacional	64h 8 encontros de 4 horas cada com os formadores da CE CEDAC e 8 reuniões de formação com os professores da unidade, nas paradas pedagógicas.		64h 8 encontros de 4 horas cada com os formadores da CE CEDAC e 8 reuniões de formação com os professores da unidade, nas paradas pedagógicas.		

Público	Atividade	Carga horária				
		2019	Total anual	2020	Total anual	Total
Diretores(as)	Reuniões de formação com formador(a) da CE CEDAC.	64h 8 encontros de 4 horas cada.	128h	64h 8 encontros de 4 horas cada.	128h	256h
	Realização das ações formativas nas unidades educacionais.	64h 8 situações formativas, de 4 horas cada com a comunidade escolar e famílias.		64h 8 situações formativas, de 4 horas cada com a comunidade escolar e famílias.		

Público	Atividade	Carga horária
---------	-----------	---------------

⁶³ Fl. 309 da Peça 4 do TC 016468/2019.

		2019	Total anual	2020	Total anual	Total
Coordenadores (as) Pedagógicos (as)	Reuniões de formação com formador(a) da CE CEDAC.	64h 8 encontros de 4 horas cada.	128h	64h 8 encontros de 4 horas cada.	128h	256h
	Realização de reuniões pedagógicas com os professores da sua unidade, nas paradas pedagógicas.	64h 8 reuniões pedagógicas com professores, de 4 horas cada.		64h 8 reuniões pedagógicas com professores, de 4 horas cada.		

64

125. Como restou evidenciado na proposta de trabalho, o objeto contratual não inclui a formação direta dos professores. Em razão disso, foi feito apostilamento no contrato para ficar claro que não há formação direta dos professores, ponto, inclusive, destacado no relatório de fiscalização.

APOSTILAMENTO

I- Considerando o **Termo de Contrato nº 162/SME/2018** constante no documento SEI 013905333, com extrato publicado em DOC de 22/01/2019, página 68 e, conforme a solicitação de SME/COPED/DIEI, constante no documento SEI 016864157, e Proposta de Trabalho da Contratada apresentada sob SEI 012899530, faz necessário seu apostilamento para dele fazer constar:

a) a **retificação DO OBJETO** no referido Termo, para que onde se lê "...oferecer formação continuada aos gestores e professores...", leia-se **"...oferecer formação continuada aos gestores de forma presencial e aos professores de forma indireta..."**.

65

126. No entanto, mesmo após a retificação, afirma-se que o objeto contratual ainda está em desconformidade com os itens 3.4.1 e 3.5.2, já que "os Supervisores e a equipe de formadores da SME e das Diped também fazem parte do público alvo das ações formativas." Antes de qualquer explanação, é necessário destacar que **houve a atualização da proposta de trabalho que integra o Anexo I, cujo apostilamento foi publicado em 07 de dezembro de 2019.** Os itens citados (no relatório) da proposta de trabalho sofreram alteração, resultando em maior clareza e consonância com o objeto contratual. A incongruência apontada é, no nosso entender, apenas aparente, pois o objeto

⁶⁴ Fls. 311/312 da Peça 4 do TC 016468/2019.

⁶⁵ Fl. 345 da Peça 4 do TC 016468/2019.

contratual se mostra em conformidade tanto com o público alvo apontado no item 3.4, como com as ações de acompanhamento, alinhamento, ações formativas e carga horária do item 3.5.

127. Na nova proposta de trabalho, o item 3.4 aponta como beneficiários diretos as equipes pedagógicas e de supervisão escolar, em substituição a equipe técnica do departamento de educação infantil, conforme antes previsto:

3.4 Público

3.4.1 Beneficiados diretos

educadores	origem
Equipe pedagógica e supervisão escolar	da SME/COPED/DIEI e das 13 DREs ⁹ (DIPED / Supervisores)
Diretores(as)	Dos CEIs pertencentes às 13 DREs
Coordenadores(as) Pedagógicos(as)	
Total aproximado de 4498 educadores	

66

128. Já no item 3.5, onde constam as ações de acompanhamento, alinhamento, ações formativas e carga horária, a nova proposta de trabalho traz com mais clareza quem são os gestores beneficiados e aqueles que participam do projeto para acompanhamento e alinhamento:

3.5 - Ações de acompanhamento, alinhamento, ações formativas e carga horária

3.5.1 Acompanhamento e alinhamento com equipe da SME

A partir do desenvolvimento da formação, o cronograma do projeto sofreu ajustes necessários, que foram alinhados com equipe da SME/COPED-DIEI, no tocante à carga horária das ações desenvolvidas.

Público	Atividade	Carga horária			
		2018	2019	2020	Total
Equipe Técnica da Divisão da Educação infantil da SME	Reuniões de planejamento, alinhamento e acompanhamento do projeto.	12h 6 reuniões de 2 horas cada.	48h 12 reuniões, de 4 horas cada, com frequência mensal.	48h 12 reuniões, de 4 horas cada, com frequência mensal.	108h

⁶⁶ Doc. 8 – PROPOSTA DE FORMAÇÃO CONTINUADA ATUALIZADA- ANEXO I DO TERMO DO CONTRATO.

3.5.2 – Ações de alinhamento nas DREs e carga horária dos participantes

Público	Atividade	Carga horária				
		2019	Total anual	2020	Total anual	Total
Equipe responsável pela EI nas DREs (Diped/supervisores)	Reuniões de alinhamento e acompanhamento do projeto	16h 8 reuniões, com duração de 2 horas cada	16h	16h 8 reuniões, com duração de 2 horas cada	16h	32h

3.5.3 – Ações formativas com os gestores e carga horária

a) Reuniões de Formação com Diretores

Público	Atividade	Carga horária				
		2019	Total anual	2020	Total anual	Total
Diretores (as)	Reuniões de formação com formador(a) da CE CEDAC.	32h 8 encontros de 4 horas cada.	32h	32h 8 encontros de 4 horas cada.	32h	64h

b) Reuniões de formação com coordenadores pedagógicos

Público	Atividade	Carga horária				
		2019	Total anual	2020	Total anual	Total
Coordenadores(as) Pedagógicos(as)	Reuniões de formação com formador(a) da CE CEDAC	32h 8 encontros de 4 horas cada.	32h	32h 8 encontros de 4 horas cada	32h	64h

67

129. É possível perceber com mais objetividade no novo plano de trabalho que as ações formativas são direcionadas aos gestores, ou seja, diretores e coordenadores pedagógicos (item 3.5.3), tal qual determinado no objeto do contrato em questão. Já as ações de acompanhamento e alinhamento são destinadas à equipe técnica da SME (item 5.3.1) e à equipe responsável pela EI nas DREs, que inclui Diped e supervisores (item 3.5.2).

130. As ações de acompanhamento e alinhamento com a equipe da Secretaria de Educação e com as equipes das diretorias regionais são essenciais para o adimplemento contratual. Na Solicitação SME- COPED/DIEI Nº 012899556⁶⁸, resta claro que **o objetivo é deixar um legado de aprendizagem que transcenda a vigência contratual**, e para isso é necessária a transferência de tecnologia para a Secretaria, que se dá através das reuniões.

“Entendemos que esta formação deverá também considerar alguns atores estratégicos da RME, que possam acompanhar e dar

⁶⁷ Doc. 8 – PROPOSTA DE FORMAÇÃO CONTINUADA ATUALIZADA- ANEXO I DO TERMO DO CONTRATO.

⁶⁸ Fl. 199 da Peça 4 do TC 016468.

continuidade à formação dos educadores dos CEIs parceiros / indiretos nos anos seguintes e, ainda, desenvolvê-la com os educadores dos CEIs diretos. Sendo assim, faz parte também do público alvo desta formação a **equipe técnica da DIEI-SME os supervisores pedagógicos** e a equipe de **formadores das DIPEDs**.

Acreditamos que, assim, a Formação de Educadores dos Centros de Educação Infantil (CEI) atenderá toda a cadeia formativa e não se encerrará após o término da parceria com o CEDAC, já que contempla a equipe de formadores e supervisores da RME, podendo ser replicada, aprofundada e acompanhada por estes atores nos anos posteriores.”

131. Além disso, nas premissas de regularidade para contratações e execuções de projetos (Doc. 7 – PREMISSAS DE REGULARIDADE PARA CONTRATAÇÕES E EXECUÇÕES DE PROJETOS), a organização social aponta que tem por objetivo que seus parceiros incorporem os princípios das ações educativas, auferindo, assim, ganhos permanentes.

132. Nesse sentido, o objeto contratual engloba a formação direta de gestores, destacados na proposta de trabalho como os diretores e coordenadores pedagógicos das unidades. **No entanto, para que haja um ganho permanente, ou seja, para que os educadores possam gerir as ações formativas por si mesmos, sem a necessidade de ações externas, o acompanhamento e alinhamento com as equipes técnicas da Secretaria de Educação e das Diretorias Regionais é imprescindível. É através dessas ações que é possível transferir à SME a tecnologia social⁶⁹ construída na execução do projeto.**

133. A transferência tecnológica contida nessa ação visa propiciar à Secretaria, através do conhecimento angariado nas ações de formação, meios para que ela mesma seja capaz posteriormente de desenvolver as atividades do

⁶⁹ “Um dos conceitos de tecnologia social atualmente em voga é o que compreende produtos, técnicas ou metodologias replicáveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que representem efetivas soluções de transformação social.” (RODRIGUES, Ivete; BARBIERI, José Carlos. A emergência da tecnologia social: revisitando o movimento da tecnologia apropriada como estratégia de desenvolvimento sustentável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1069 a 1094, jan. 2008. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6666>>. Acesso em: 17 Ago. 2020.)

currículo com as entidades parceiras.⁷⁰ Assim, as reuniões com esse público (DIEI, DIPED e Supervisores) objetivam:

- transferir todos os dados do projeto para as equipes da SME e das DREs, pois todo o espectro de conhecimento e direção do projeto ao longo do contrato demanda uma ação para que a concepção e gestão sejam compreendidas e assimiladas pela rede municipal de ensino, de maneira a possibilitar autonomamente a sua continuidade futura;
- fundamentar os encaminhamentos tomados a cada ciclo formativo (encontro presencial → estudo e planejamento da prática na Unidade Educacional → realização de ações formativas na Unidade Educacional (ações interciclos) → registro das ações realizadas → novo encontro presencial), desvelando os “bastidores” das pautas formativas e das ações interciclo previstas;
- revisar a pauta formativa prevista a partir das especificidades de cada território, buscando a equidade de qualidade da educação ofertada entre os CEIs parceiros da rede e entre estes e as unidades diretas;
- selecionar, de forma compartilhada, os CEIs que serão “sede” das visitas pedagógicas, tendo como critérios os temas que serão abordados em cada visita e as informações que os supervisores e DIPEDs têm a partir do seu acompanhamento nos CEIs;
- estabelecer de forma conjunta as possibilidades de interlocução e continuidade com o trabalho realizado pelas formadoras da DIPED e supervisores de cada uma das DREs.

134. Vale destacar que a carga horária descrita para as reuniões nos itens 3.5.1 e 3.5.2 diz respeito apenas aos encontros formais. Com

⁷⁰ “Esta abordagem de transferência tecnológica implica alguma forma de aprendizagem e adaptação por parte das organizações receptoras da tecnologia. A aprendizagem pode se processar pelo uso ou pela documentação técnica e a literatura científica e tecnológica. Isto inclui a aquisição de conhecimento experiencial, pessoal, desenvolvimento de habilidades técnicas, criatividade e perícia (conhecimento tácito: Senker, 1993), técnicas, documentos, informação e dados (conhecimento forma codificado: Falkner, 1994; Rebentish e Ferreti, 1993), equipamentos, protótipos, designs e códigos computadorizados (a maquinaria: Barbosa e Vaidya, 1995). (CYSNE, Fátima Portela. Transferência de tecnologia e desenvolvimento. Ciência da Informação, Brasília, v.25, n.1, p. 26-35, jan/ abril 1996. Disponível em < <http://revista.ibict.br/ciinf/article/view/672>. Acesso em 14 de agosto de 2020)

frequência são realizadas outras reuniões para tomada de decisões conjuntas que sequer são contabilizadas.

135. O objeto contratual está em consonância com os itens da proposta de trabalho que preveem o público alvo do projeto, bem como a carga horária para as ações destinadas à formação, acompanhamento e alinhamento.

136. Apesar de na Cláusula 1.1 do Termo de Contrato nº 162/2018 constar como objeto apenas a formação direta de gestores, o adimplemento contratual impõe, além da ação formativa, o acompanhamento e alinhamentos previstos na proposta de trabalho. Ademais, a proposta é parte integrante do contrato, sendo obrigação da contratada desenvolver as atividades ali previstas.⁷¹

137. Assim, não se mostra adequada uma interpretação literal da cláusula contratual que trata do seu objeto. O seu alcance deve ser entendido juntamente com o contexto da contratação e com a proposta de trabalho, parte integrante do instrumento contratual.

V. PEDIDOS

138. Prestados os esclarecimentos necessários sobre todos os aspectos questionados no Relatório de Análise de Contratação do Tribunal de Contas do Município de São Paulo e da Assessoria Jurídica de Controle Externo, resta evidente e notória a absoluta regularidade da Contratação do CEDAC para os fins a que se destina o Contrato nº 162/SME/2019.

139. Pelas razões expostas, requer preliminarmente a reunião do presente processo com o processo TC 008236/2019, para fins de julgamento conjunto, nos termos do art. 101, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo.

⁷¹ “5.1. A CONTRATADA obriga-se a:

5.1.1. Desenvolver as atividades previstas na Proposta de Trabalho, conforme a cláusula primeira e ANEXO I deste ajuste.” (Fl. 259 da Peça 4 do TC 016468/2019).

140. No mérito, em face dos esclarecimentos quanto aos questionamentos apontados pela auditoria, **requer o reconhecimento da regularidade da contratação, bem como a continuidade da execução do Contrato nº 162/SME/2019 nas bases pactuadas.**

141. No mais, requer sejam feitas as anotações necessárias nos autos, bem como no sistema de informática, para que as publicações constantes deste processo, sob pena de nulidade, sejam feitas em nome das advogadas. **MARIA CECILIA PEREIRA DE MELLO – OAB/SP 79.730 e MARIA AMÉLIA CAMPOS FERREIRA – OAB/SE 6230**, ambas com endereço físico na Cidade de São Paulo, na Rua Novo Horizonte, 271 – Higienópolis – CEP 01244-010 – Estado de São Paulo e endereço eletrônico: cm@ceciliamelloadvogados.com.br, telefone (11) 29850999, nos termos dos arts. 272, § 5º, e 280, do CPC/2015.

Termos em que,

Pede deferimento.

São Paulo, 25 de agosto de 2020.



MARIA CECILIA PEREIRA DE MELLO

OAB/SP 79.730



MARIA AMÉLIA CAMPOS FERREIRA

OAB/SP 6.230