



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Deputado Estadual Carlos Giannazi

São Paulo, 18 de dezembro de 2025.

Ofício CG A-056/2025.

Assunto: Representação contra o Edital de Chamamento Público nº 04/2025 (Edital de Convocação Pública nº 135/2025) – Rio Claro.

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO,
CONSELHEIRO CRISTIANA DE CASTRO MORAES.**

presidencia@tce.sp.gov.br

gtp@tce.sp.gov.br

O DEPUTADO ESTADUAL CARLOS GIANNAZI, com apoio institucional do CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE RIO CLARO, representado pela sua Presidente, Sra. Rosemeire Marques Ribeiro Archangelo, por meio desta, vem à presença de Vossa Excelência interpor a presente **representação** em face da Prefeitura Municipal de Rio Claro e da Secretaria Municipal de Educação de Rio Claro.

1. Competência e legitimidade.

A presente Representação fundamenta-se *no art. 74, par. 2o da Constituição Federal*, que confere legitimidade a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para denunciar irregularidades perante esta Corte.

No âmbito infraconstitucional, a legitimidade ativa do Representante e o dever de fiscalização desta Corte encontram amparo expresso no **art. 170, par. 4o da Lei Federal n. 14.133/2021**, aplicável subsidiariamente ao caso conforme previsão expressa no preâmbulo do Edital impugnado, o qual estabelece que *'qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos tribunais de contas [...] contra irregularidades na aplicação desta Lei'*.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Deputado Estadual Carlos Giannazi

O rito obedece aos **artigos 220 a 227 do Regimento Interno do TCE-SP**, que disciplinam o Exame Prévio de Edital, cumulado com o poder geral de cautela previsto no **art. 221, parágrafo único**, do mesmo diploma regimental.

Antes de adentrar nas questões técnico-jurídicas submetidas a esta Corte, cumpre registrar, por dever de transparência, a **posição principiológica deste mandato parlamentar** acerca do modelo de gestão ora proposto pelo Município de Rio Claro.

Este Representante compreende que a **educação pública constitui dever inalienável do Estado**, expressão direta do pacto republicano inscrito nos **artigos 205 a 214** da Constituição Federal. A transferência da gestão operacional de toda uma rede municipal de ensino para entidade privada - ainda que qualificada como Organização Social sem fins lucrativos - representa, na visão deste mandato, um **afastamento do modelo constitucional de prestação direta do serviço educacional**.

Entende-se que a gestão pública direta da educação assegura: (i) maior controle democrático pela comunidade escolar; (ii) valorização da carreira dos profissionais da educação, conforme **art. 206, V, da CF/88**; (iii) continuidade das políticas pedagógicas independentemente de ciclos contratuais; e (iv) aplicação integral dos recursos do FUNDEB e demais verbas vinculadas sem intermediação de terceiros.

Ademais, a literatura especializada e relatórios de órgãos de controle apontam que o modelo de OS em áreas de prestação continuada de serviços públicos demanda especial atenção quanto à rotatividade de profissionais, continuidade do projeto institucional e mecanismos efetivos de fiscalização dos contratos de gestão — preocupações que se intensificam quando o objeto abrange a integralidade de uma rede de ensino¹.

Não obstante, reconhece-se que o debate sobre a constitucionalidade e a conveniência do modelo de Organizações Sociais na área educacional transcende a competência fiscalizatória desta Corte de Contas, inserindo-

¹ <https://www.mpc.sp.gov.br/procuradora-de-contas-debate-riscos-das-ppps-durante-o-vii-simposio-nacional-de-educacao>



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Deputado Estadual Carlos Giannazi

se em esfera de deliberação político-legislativa e, eventualmente, de controle de constitucionalidade pelo Poder Judiciário.

Por essa razão, **a presente Representação circunscreve-se a questões de legalidade, transparência e regularidade do instrumento convocatório**, sem prejuízo do registro da oposição de mérito deste mandato ao modelo adotado. Busca-se, assim, assegurar que, caso o certame venha a prosseguir, o faça em estrita observância aos princípios da Administração Pública e as exigências do ordenamento jurídico vigente.

2. Síntese fática.

O Município de Rio Claro publicou, em **05/12/2025**, o *Edital de Chamamento Público n. 04/2025 (Convocação Pública n. 135/2025)*, visando selecionar Organização Social para celebração de Contrato de Gestão destinado ao gerenciamento e operacionalização de gestão compartilhada em **todas as 69 unidades escolares da Rede Municipal de Ensino**, abrangendo aproximadamente 17.700 alunos. A sessão publica de abertura está marcada para **07 de janeiro de 2026**.

O valor global estimado para o período de 12 meses e de **R\$ 123.198.850,08**, conforme *item 6.3.4* do Edital.

O Termo de Referência do Edital, em sua justificativa (item 1), afirma que o modelo de gestão compartilhada proporcionara *economia estimada em até R\$ 23.265.580,54 anuais*.

Trata-se de cifra expressiva que, se comprovada, representaria relevante benefício ao erário. Contudo, o instrumento convocatório **não apresenta a memória de cálculo** que permita a verificação da metodologia utilizada para se chegar a tal estimativa. Questiona-se, especificamente: (i) qual o custo atual detalhado da gestão direta (servidores, encargos, custeio, manutenção); (ii) qual a projeção de custos com o modelo de OS; (III) como se compatibiliza a economia alegada com os tributos incidentes sobre a OS que não incidem sobre a Administração direta; (iv) se há Estudo Técnico Preliminar (ETP) formalmente elaborado e onde está disponibilizado para consulta.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Deputado Estadual Carlos Giannazi

A *Lei Federal n. 14.133/2021*, de aplicação subsidiária conforme o próprio Edital, estabelece em seu *art. 18, par. 1º*, a obrigatoriedade de estudos técnicos preliminares para demonstração da vantajosidade da contratação. Embora tais documentos possam constar dos autos do processo administrativo e não necessariamente do edital, sua **disponibilização transparente e essencial** para o exercício do controle social e externo.

Assim, requer-se a esta Corte que **determine a apresentação integral do ETP e da memória de cálculo** que fundamentam a alegada economia, a fim de permitir a devida análise de vantajosidade.

O Edital atribui peso significativo a avaliação técnica do Plano de Trabalho (70% da nota final), conforme *Anexo V*. Embora o instrumento apresente matrizes de avaliação com descritores para cada faixa de pontuação, **alguns critérios carecem de maior objetividade**.

Por exemplo, no item relativo ao 'Planejamento pedagógico e metodologias', a distinção entre uma proposta que recebe nota 1 ('proposta pouco detalhada, sem evidências de articulação') e nota 3 ('planejamento estruturado, articulado com BNCC') depende em grande medida da avaliação subjetiva da Comissão de Seleção.

Reconhece-se que certa margem de discricionariedade técnica e inerente a processos de seleção qualitativa. Todavia, a jurisprudência desta Corte recomenda que os critérios de julgamento sejam o mais objetivos possível, especialmente em contratações de grande vulto.

Sugere-se que esta Corte avalie se os parâmetros estabelecidos atendem ao **princípio do julgamento objetivo** ou se seria recomendável a inclusão de métricas mais precisas (como exigência de número mínimo de laudas, apresentação de cronogramas detalhados, fluxogramas específicos ou indicadores quantificáveis).

3. Dimensionamento do atendimento à educação inclusiva.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Deputado Estadual Carlos Giannazi

A *Meta 9.1.9* do Termo de Referência estabelece como objetivo: *Apoiar e acompanhar, ao longo do ano letivo, o atendimento de 790 estudantes da Educação Inclusiva.*

Compreende-se que tal número representa o **dimensionamento atual da demanda**, servindo como parâmetro para planejamento inicial. Contudo, considerando que a educação inclusiva constitui direito subjetivo do aluno (*art. 208, III, CF/88*) e que a demanda por atendimento especializado pode variar ao longo do contrato, seria prudente que o Edital contemplasse **mecanismo expresso de ajuste** para atendimento de demanda superveniente.

Embora o *item 10.7* do Termo de Referência preveja possibilidade de adequações, a **explicitação de cláusula específica** para a educação inclusiva reforçaria a segurança jurídica e afastaria qualquer interpretação restritiva que pudesse prejudicar o atendimento educacional especializado.

4. Garantia de continuidade do serviço educacional.

A educação constitui serviço público essencial, cuja interrupção acarreta danos irreparáveis a milhares de crianças e adolescentes. Considerando a magnitude da transferência proposta (**69 unidades escolares, 17.700 alunos, R\$ 123 milhões anuais**), revela-se **imprescindível a previsão de mecanismos de contingência** que assegurem a continuidade do serviço em hipóteses adversas.

O Edital e a minuta de Contrato de Gestão (*Anexo VII*) não apresentam, de forma suficientemente detalhada: (i) **plano de contingência** para reassunção da gestão pelo Município em caso de rescisão contratual, desqualificação ou inadimplemento grave da OS; (ii) **garantias financeiras** (caução, seguro-garantia ou fundo de reserva) que assegurem recursos para transição emergencial; (iii) **cronograma de transição** que estabeleça prazos e procedimentos para retomada ordenada dos serviços.

O princípio da continuidade do serviço público, consagrado no *art. 6º, §1º, da Lei 8.987/95* e aplicável por analogia aos contratos de gestão, impõe que a



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Deputado Estadual Carlos Giannazi

Administração preveja mecanismos que assegurem a ininterruptibilidade da prestação em casos de crise contratual. A jurisprudência desta Corte de Contas tem reiteradamente exigido, em contratações de grande vulto e relevância social, a demonstração de garantias adequadas de continuidade. A ausência de tais garantias no instrumento convocatório pode comprometer a segurança jurídica da contratação e expor o serviço educacional a riscos evitáveis.

Requer-se, assim, que esta Corte avalie a **adequação das garantias de continuidade** previstas no Edital, determinando, se for o caso, a inclusão de cláusulas específicas que assegurem a ininterruptibilidade do serviço educacional em qualquer cenário.

5. Violação à Meta 6 do Plano Municipal de Educação.

Para além das questões técnicas submetidas a esta Corte nos itens anteriores, impõe-se o reconhecimento de vício de legalidade que, por sua gravidade e evidência, merece análise apartada: a violação direta à Meta 6 do Plano Municipal de Educação de Rio Claro. Cuida-se de hipótese em que a ilegalidade emerge de forma cristalina, dispensando interpretação doutrinária ou jurisprudencial complexa, pois decorre da simples contraposição entre uma lei municipal expressa (que veda a terceirização da alimentação escolar) e um ato administrativo (que promove exatamente a terceirização vedada).

A Lei Municipal n. 4.886/2015, que aprovou o Plano Municipal de Educação de Rio Claro, estabelece em sua Meta 6: "META 6 - Fortalecer a gestão pública do oferecimento da alimentação escolar, sendo vedada a terceirização ou desmantelamento do serviço." A norma foi recentemente prorrogada pela Lei Municipal n. 5.980/2025, mantendo-se plenamente vigente e eficaz. O Plano Municipal de Educação não constitui mera diretriz programática ou carta de intenções. Trata-se de instrumento de planejamento decenal da política educacional municipal, nos termos do art. 8º da Lei Federal n. 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação), que estabelece caráter vinculante para todos os órgãos da Administração Pública Municipal. A redação da Meta 6 emprega verbo imperativo ("sendo vedada"), configurando comando normativo de observância obrigatória, não mera recomendação ou diretriz. A vedação à terceirização da alimentação escolar integra o



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Deputado Estadual Carlos Giannazi

ordenamento jurídico municipal com força de lei, vinculando toda a Administração, inclusive a Secretaria Municipal de Educação.

Não obstante a vedação expressa, o Edital de Convocação Pública n. 135/2025 promove precisamente aquilo que a lei municipal proíbe: a terceirização integral da gestão da alimentação escolar. O item 5.1.6 do Edital, embora afirme que "A Organização Social parceira será responsável pela gestão compartilhada do serviço de alimentação escolar", atribui à entidade privada a totalidade das atividades relacionadas ao serviço: a) Aquisição de insumos: "I – Efetuar a aquisição de gêneros alimentícios em quantidade e qualidade suficientes (...) garantindo a rastreabilidade e a origem dos produtos adquiridos"; b) Armazenamento: "II – Proceder ao armazenamento adequado dos insumos alimentícios, respeitando as condições de temperatura, umidade e ventilação"; c) Preparo e distribuição: "III – Realizar o preparo e a distribuição das refeições (desjejum, almoço, lanche, jantar ou outras, conforme jornada escolar)"; d) Controle nutricional: atendimento às "necessidades nutricionais dos educandos de acordo com a faixa etária" e "restrições alimentares e dietas especiais"; e) Equipe técnica própria: "IV – Manter equipe própria e qualificada de profissionais, devidamente registrados nos órgãos competentes, abrangendo nutricionistas, cozinheiros, auxiliares de cozinha e demais colaboradores necessários". Ademais, o item 3.2 do Edital (fls. 39), ao estabelecer a "Estimativa de composição de pessoal", prevê que até mesmo o nutricionista responsável técnico pelo PNAE será fornecido pela Organização Social: "Nutricionista RT – PNAE — Superior/CRN. Cardápios, boas práticas, capacitação de equipe e controles PNAE/ANVISA".

O Edital afirma que a gestão será "compartilhada" e que a OS atuará "sob orientações técnicas da Secretaria Municipal de Educação". Contudo, o detalhamento das atribuições revela que não há qualquer compartilhamento efetivo, mas sim transferência integral de todas as atividades de gestão. Questiona-se: se todos os nutricionistas responsáveis técnicos serão contratados pela Organização Social, e se todas as atividades de planejamento nutricional, aquisição, preparo e distribuição das refeições serão executadas pela entidade privada, como exercerá a Secretaria Municipal de Educação "orientação técnica" sobre o serviço? A mera fiscalização posterior não se confunde com gestão compartilhada. Trata-se de típica terceirização integral do serviço público de



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Deputado Estadual Carlos Giannazi

alimentação escolar, encoberta por nomenclatura que busca contornar a vedação legal - configuração que a doutrina identifica como fraude à lei.

A estrutura hierárquica do ordenamento jurídico brasileiro estabelece a seguinte ordem de prevalência: (i) Constituição; (ii) leis federais, estaduais e municipais, no âmbito de suas respectivas competências; (iii) atos administrativos normativos (decretos, portarias, editais). No caso em análise, a Lei Municipal n. 4.886/2015 (Plano Municipal de Educação) ocupa posição superior na hierarquia normativa em relação ao Edital de Convocação Pública n. 135/2025, que constitui mero ato administrativo. Dessa forma, o Edital não poderia, em hipótese alguma, contrariar disposição expressa contida em lei municipal, sob pena de flagrante ilegalidade por violação ao princípio da legalidade (art. 37, caput, da CF/88). Como observa Celso Antônio Bandeira de Mello: "O princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes (...) só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo" (Curso de Direito Administrativo, 32ª ed., p. 102).

A Lei Municipal n. 4.886/2015 foi aprovada pelo Poder Legislativo Municipal após processo democrático e participativo de elaboração do Plano Municipal de Educação. Não se pode admitir que o Poder Executivo Municipal, por meio de mero ato administrativo (Edital), afaste a aplicação de norma legal aprovada pelo Legislativo. Tal conduta violaria frontalmente o princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF/88), além do princípio da legalidade. A Lei Federal n. 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação), em seu art. 8º, determina que os planos municipais de educação sejam elaborados "em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE", conferindo-lhes natureza vinculante.

A violação à Meta 6 do Plano Municipal de Educação acarreta:

- a) Ilegalidade do Edital n. 135/2025 no que se refere à alimentação escolar, por contrariar lei municipal;
- b) Nulidade do procedimento de seleção no tocante à gestão da alimentação escolar, por vício no objeto;



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Deputado Estadual Carlos Giannazi

- c) Invalidação de eventual Contrato de Gestão que venha a ser firmado com previsão de gestão da alimentação escolar pela OS, por ter objeto ilícito (art. 166, II, do Código Civil);
- d) Potencial configuração de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/92), por violação aos princípios da legalidade e da Administração Pública;
- e) Risco de dano ao erário, ensejando responsabilização dos gestores;
- f) Comprometimento do planejamento educacional democrático e participativo.

Caso o Município entenda necessário apoio de terceiros na execução material do serviço de alimentação escolar, tal apoio deveria ser estruturado mediante contratação de serviços específicos com empresas especializadas, nos termos da Lei n. 14.133/2021, jamais mediante transferência da gestão a Organização Social. A gestão propriamente dita (planejamento de cardápios, definição de padrões nutricionais, aquisição de insumos, controle de qualidade, supervisão técnica) deve permanecer sob responsabilidade exclusiva da Secretaria Municipal de Educação, com equipe própria de nutricionistas e demais profissionais, em observância à Meta 6 do PME.

Para além da violação direta à lei municipal, o Edital incorre em típica hipótese de fraude à lei, consistente na utilização de expediente formal (afirmação de "gestão compartilhada") para encobrir a realidade material (terceirização integral vedada pela norma). A fraude à lei caracteriza-se pela utilização de meios aparentemente lícitos para alcançar resultado vedado pelo ordenamento jurídico - exatamente o que ocorre no caso em análise.

6. Medida cautelar requerida.

Considerando a proximidade da sessão de abertura (07/01/2026), a magnitude dos recursos envolvidos (**R\$ 123 milhões anuais**) e a relevância social do objeto (gestão de toda a rede municipal de ensino), requer-se a concessão de **medida cautelar para suspensão do cronograma do certame** até que sejam esclarecidas as questões ora suscitadas.

O *fumus boni iuris* decorre da necessidade de verificação da existência e adequação do Estudo Técnico Preliminar, bem como da análise das garantias de



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Deputado Estadual Carlos Giannazi

continuidade do serviço educacional - documentos e cláusulas essenciais para a higidez de contratação desta envergadura.

O *periculum in mora* reside no fato de que, uma vez realizada a sessão de abertura e eventualmente celebrado o contrato, a reversão do ato se tornara significativamente mais complexa, podendo comprometer o planejamento do ano letivo e gerar custos adicionais ao erário.

Ressalta-se que a medida cautelar ora requerida **visa assegurar a higidez do procedimento licitatório**, permitindo que esta Corte exerça seu mister constitucional de fiscalização com a profundidade que a relevância do caso exige, independentemente do desfecho de mérito.

Pedido.

Ante o exposto, requer-se respeitosamente:

1- O **CONHECIMENTO** da presente Representação, eis que tempestiva e subscrita por parte legítima, com fulcro no *art. 170, par. 4º da Lei Federal n. 14.133/2021* e *art. 220 do Regimento Interno do TCE-SP*;

2- A concessão de **MEDIDA CAUTELAR** para suspensão do cronograma do *Chamamento Público n. 04/2025 (Edital 135/2025)* da Prefeitura Municipal de Rio Claro, até a apreciação das questões ora suscitadas;

3- O **RECONHECIMENTO** da ilegalidade do Edital de *Convocação Pública n. 135/2025* no que se refere à transferência da gestão da alimentação escolar à Organização Social, por violação à Meta 6 do Plano Municipal de Educação (*Lei Municipal n. 4.886/2015, prorrogada pela Lei n. 5.980/2025*);

4- A **NOTIFICAÇÃO** da autoridade responsável para apresentar, no prazo que esta Corte entender adequado: (a) cópia integral do Estudo Técnico Preliminar (ETP); (b) memória de cálculo detalhada da economia estimada em **R\$ 23.265.580,54**; (c) justificativa técnica para



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Gabinete do Deputado Estadual Carlos Giannazi

os critérios de julgamento adotados; (d) plano de contingência para garantia de continuidade do serviço educacional;

5- No **MÉRITO**, caso verificada a ausência ou insuficiência dos estudos técnicos preliminares, ou constatada a inadequação dos critérios de julgamento ou das garantias de continuidade, sejam determinadas as correções necessárias para adequação do instrumento convocatório as exigências legais, ou, sendo o caso, a anulação do certame.

Reiterando os votos de estima e consideração, subscrevemos atenciosamente.

Assinatura manuscrita de Carlos Giannazi.

CARLOS GIANNAZI
Deputado Estadual