



Governo do Distrito Federal  
Procuradoria-Geral do Distrito Federal

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 394/2023 - PGDF/PGCONS

PROCESSO N.º 00052-00013852/2022-48

**Ementa:** ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 75, XV, DA LEI Nº 14.133/2021. CEBRASPE. SERVIÇOS TÉCNICO-ESPECIALIZADOS PARA A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO DE VAGAS DA CARREIRA DE DELEGADO DE POLÍCIA DO DISTRITO FEDERAL.

1. Não obstante a edição recente da Lei nº 14.133/2021, a inexistência de alteração substancial no marco legal que regula a hipótese de dispensa de licitação para a contratação de entidade para a realização de concursos públicos autoriza a adoção dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais produzidos quanto ao tema sob a égide da Lei nº 8.666/93.

2. Observância, no caso concreto, da Súmula nº 109 do Tribunal de Contas do Distrito Federal: *“Na aplicação do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, atendidos os demais requisitos que a norma indica, deve ser comprovada, especificamente, a estrita compatibilidade e pertinência entre o objeto a ser contratado e o objetivo social da instituição que ensejou a reputação ético-profissional, além de demonstrar que essa dispõe de estrutura adequada à suficiente prestação daquele, vedada a subcontratação.”*

3. Entendimento doutrinário de que somente podem ser abrangidas, no permissivo do art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, contratações cujo objeto se enquadre no conceito de pesquisa, ensino, desenvolvimento institucional ou

recuperação social de presos.

4. O Tribunal de Contas da União acolhe a tese da necessária pertinência absoluta entre o objeto da contratação e as finalidades institucionais elencadas de forma expressa pela norma, tendo julgado ser juridicamente viável a contratação direta de instituição para a realização de concursos públicos com fundamento no art. 24, XIII da Lei 8.666/93, desde que preenchidos todos os requisitos constantes no citado dispositivo e esteja demonstrado, com critérios objetivos, no seu plano estratégico ou em instrumento congênere, a essencialidade do preenchimento do cargo objeto do concurso público para o seu desenvolvimento institucional (Acórdão TCU nº 569/2005).

5. Caso concreto em que deverá o Órgão consulente aprimorar a instrução dos autos, de forma a comprovar a razoabilidade dos valores da proposta comercial da entidade a ser contratada, de acordo com a exigência do art. 72, VII da Lei n. 14.133/21.

6. Parecer pela viabilidade jurídica da contratação direta proposta nos autos, condicionada ao atendimento das recomendações perfilhadas no bojo do opinativo.

Exmo. Sr. Procurador-Chefe do Consultivo em Matéria Financeira, Tributária e de Licitações e Contratos,

## 1. **RELATÓRIO**

Versam os autos sobre a contratação de pessoa jurídica para a realização do concurso público para provimento de vagas do cargo de Delegado de Polícia, da Carreira de Delegado de Polícia do Distrito Federal.

A autorização para a realização do concurso público foi exarada pelo Secretário de Estado de Economia do Distrito Federal, mediante a edição da Portaria nº 53/2022 (ID SEI 32810395).

Após consulta a entidades que atuam no setor de realização de concursos públicos foi elaborado estudo técnico preliminar (ID SEI 88471936).

Foi produzido projeto básico para a “*contratação de instituição brasileira especializada,*

sem fins lucrativos, para a organização e execução de concurso público destinado ao provimento imediato de 40 (quarenta) vagas e formação de cadastro reserva de 40 (quarenta) vagas para o cargo de Delegado de Polícia da Carreira de Delegado de Polícia do Distrito Federal, mediante dispensa de licitação fundamentada no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021 (ID SEI 108146109).

Foram ofertadas propostas técnicas pelos interessados INSTITUTO AOCP (ID SEI 111172388), IADES (ID SEI 111174458), CEBRASPE (ID SEI 111176058) e INSTITUTO ACCESS (ID SEI 111177747).

Em manifestação técnica de ID SEI 115053614, o Departamento de Administração Geral/PCDF examinou o teor das propostas tendo concluído “que a proposta apresentada pelo **Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos - CEBRASPE** reúne as melhores condições de atender às necessidade da Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF, além de ter apresentado a menor taxa de inscrição para o certame dentre as empresas interessadas” sugerindo que “a referida entidade seja contratada por meio de dispensa de licitação, com fundamento no artigo 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, para execução do concurso público para provimento de vagas do cargo de Delegado de Polícia, da Carreira de Delegado de Polícia do Distrito Federal”.

O Sr. Diretor do Departamento de Administração Geral acolheu a manifestação técnica, sugerindo o encaminhamento dos autos a esta Procuradoria para a análise jurídica da pretendida contratação (ID SEI 115053702).

A Assessoria da Delegacia-Geral, na Nota Técnica N.º 80/2023 - PCDF/DGPC/ASS (ID SEI 117015235), opinou pela viabilidade jurídica da contratação.

Mediante ofício de ID SEI 117022808, vieram os autos a esta PGDF para análise e manifestação.

É o relatório.

## 2. **FUNDAMENTAÇÃO**

### 2.1 EXAME DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

O art. 37, XXI da Constituição Federal estabelece:

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*(...)*

*XXI -ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”*

Como se vê, a exigência de prévia licitação é requisito essencial, de índole constitucional, para a realização de contratos com a Administração. Com efeito, tal exigência se faz necessária para a efetiva realização dos princípios basilares que regem a Administração pública,

elencados no art. 37, caput, da CF/88. A esse respeito, colho esclarecedor excerto da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

*“A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um **duplo objetivo**: o de **proporcionar à administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso** – o melhor negócio – e o de **assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela administração.** (...) Procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia, a função da licitação é a de viabilizar, através da mais ampla disputa, envolvendo o maior número possível de agentes econômicos capacitados, a satisfação do interesse público. A competição visada pela licitação, a instrumentar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, impõe-se seja desenrolada de modo que reste assegurada a igualdade (isonomia) de todos quantos pretendam acesso às contratações da administração (...).”* (ADI 2.716, Rel. Min. Eros Grau, j. 29-11-2007, P, DJE de 7-3-2008)

No entanto, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que há exceção à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração.

Tais exceções encontram-se nos arts. 74 e 75 da Lei 14.133/2021, respectivamente, inexigibilidade e dispensa de licitação.

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO esclarece a distinção entre os dois institutos<sup>[1]</sup>:

*“A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na **dispensa**, há possibilidade de **competição** que justifique a licitação; de modo que a lei **faculta** a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de **inexigibilidade**, não há possibilidade de competição, porque só existe **um objeto**, ou **uma pessoa** que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável”*

No caso em exame, pretende-se a contratação direta do Centro Brasileiro em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos - CEBRASPE, mediante dispensa de licitação, com fundamento no artigo 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, o qual dispõe:

*“Art. 75. É dispensável a licitação:*

*(...)*

*XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;”*

Inicialmente há que se observar que a redação dada ao art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021 não se afasta daquela apresentada no art. 24, XIII da Lei nº 8.666/93, *verbis*:

*“Art. 24. É dispensável a licitação:*

*(...)*

*XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;”*

Assim, não obstante a edição recente da Lei nº 14.133/2021, a inexistência de alteração substancial no marco legal dessa hipótese de dispensa de licitação autoriza a adoção dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais produzidos quanto ao tema sob a égide da Lei nº 8.666/93.

Vale lembrar, inicialmente, que, no âmbito distrital, a contratação direta de instituição com fulcro no mencionado dispositivo da Lei n. 8.666/93 encontrava-se obstada por força de decisão judicial transitada em julgado, proferida na Ação Civil Pública n. 2011.01.137463-2, a qual determinou ao DF que se abstinhasse de promover dispensa de licitação nessa hipótese.

Posteriormente, em novembro de 2013, esta Procuradoria-Geral obteve liminar na ação rescisória n. 2013.00.2.025280-3, suspendendo os efeitos da decisão proferida na referida Ação Civil Pública, mas, em seguida, o TJDF julgou improcedente a referida ação.

Interpostos Recurso Especial e Extraordinário e, depois, Agravos nos referidos recursos, o recurso subiu ao STJ em maio de 2018, tendo sido autuado como REsp nº 1738487 / DF (2018/0101413-6).

Em decisão monocrática publicada no DJe/STJ nº 3492 de 06/10/2022, o Ministro Relator conheceu parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, negou-lhe provimento.

O Distrito Federal interpôs agravo interno, que foi provido, mediante decisão monocrática publicada no DJe/STJ nº 3633 de 15/05/2023, para, em exercício do juízo e retratação, tornar sem efeito a decisão agravada, determinando o retorno dos autos ao relator para nova apreciação do recurso especial.

Ocorre, no entanto, que em março de 2018, o STJ deferiu de pedido de tutela provisória incidental ao Recurso Especial aviado (Agint no Pedido de Tutela Provisória nº 1.289 – DF; 2018/0027492-2).

Conforme dispositivo lavrado naquele pedido garantiu-se ao DF que “realize os concursos públicos na forma do art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/1993, devendo observar, obrigatoriamente, que as instituições contratadas para promoção de concursos públicos por dispensa de licitação ostentem inquestionável reputação ético institucional e não tenham fins lucrativos”.

A decisão na tutela provisória transitou em julgado em 17.05.2018.

Deste modo, não se vislumbra, ao menos a esse momento processual, impedimento para que o DF prossiga na contratação de entidades visando a realização de concursos públicos com fundamento no art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/93, tampouco com fundamento no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, desde que atendidos os requisitos legais específicos do dispositivo.

De qualquer forma, cumpre observar a recomendação do TCU, no sentido de que se “observe o caráter de **excepcionalidade** e os requisitos estritos da norma contida no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, tomando como regra a realização do procedimento licitatório” (Acórdão 188/2009 – Plenário).

Oportuno trazer a lume uma síntese do entendimento de JESSÉ TORRES PEREIRA

JÚNIOR<sup>[2]</sup> quanto ao tema:

*“Inferese que longo e sinuoso tem sido o caminho do amadurecimento hermenêutico do inciso XIII do art. 24 da Lei Geral de Licitações. Hoje, seria possível extrair-se do decisório do TCU que são requisitos de validade da contratação direta nele amparável, em síntese esquemática: (a) a pessoa jurídica a ser contratada atender à qualificação expressa no texto legal (o estatuto ou regimento interno fazê-la dedicada ao ensino, à pesquisa ou ao desenvolvimento institucional); (b) o objeto do contrato corresponder a uma dessas especialidades; (c) o caráter intuito personae do contrato, a impor, que a execução das obrigações seja feita pela própria entidade, vedadas, em princípio, a subcontratação e a terceirização; (d) a expressão ‘desenvolvimento institucional’ compreender bem ou atividade sob a tutela da Constituição, conferindo à dispensa nota de excepcionalidade, com a qual não se compadecem serviços corriqueiramente encontrados no mercado”*

O Tribunal de Contas da União produziu duas súmulas quanto aos requisitos para as contratações diretas com base no art. 24, XIII da Lei 8.666/93, sendo uma genérica e outra especificamente para a hipótese de contratação de serviço de promoção e realização de concurso público:

**Súmula TCU 250** *“A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexos efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.”*

**Súmula TCU 287:** *“É lícita a contratação de serviço de promoção de concurso público por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, desde que sejam observados todos os requisitos previstos no referido dispositivo e demonstrado o nexos efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.”*

Nesse mesmo sentido, produziu o Tribunal de Contas do Distrito Federal a Súmula nº 109, com o seguinte teor:

*“Na aplicação do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, atendidos os demais requisitos que a norma indica, deve ser comprovada, especificamente, a estrita compatibilidade e pertinência entre o objeto a ser contratado e o objetivo social da instituição que ensejou a reputação ético-profissional, além de demonstrar que essa dispõe de estrutura adequada à suficiente prestação daquele, vedada a subcontratação.”*

Além da pertinência entre as finalidades institucionais e o objeto da contratação, prestigiada parcela da doutrina pátria, dentre os quais menciono MARÇAL JUSTEN FILHO, entende que *“somente podem ser abrangidas no permissivo do inc. XIII contratações cujo objeto se enquadre no conceito de **pesquisa, ensino, desenvolvimento institucional ou recuperação social de presos**”*<sup>[3]</sup>

O Tribunal de Contas da União, acolhendo a posição doutrinária que tem por necessária a pertinência absoluta entre o objeto da contratação e as finalidades institucionais elencadas de forma expressa na norma, fixou o entendimento de que é juridicamente viável a contratação direta de instituição para a realização de concursos públicos com fundamento no art. 24, XIII da Lei 8.666/93, desde que preenchidos todos os requisitos constantes no citado dispositivo e esteja demonstrado, com critérios objetivos, no seu plano estratégico ou em instrumento congênere, a essencialidade do preenchimento do cargo objeto do concurso público para o seu desenvolvimento institucional (TC-011.348/2002-5, Acórdão nº 569/2005 - TCU).

Em outras palavras, reconheceu o TCU que a contratação de instituição para a realização de concursos públicos pode, em determinadas hipóteses, inserir-se no conceito de desenvolvimento institucional mencionado na norma permissiva.

Transcrevo, pois, elucidativo trecho do voto do Ministro-Revisor, Min. Marcos Bemquerer Costa, voto condutor do mencionado julgado:

“(…)

*4. A tese do eminente Relator centra-se, no essencial, no entendimento de que a contratação direta para a promoção de concurso público, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, no presente caso, não consistiria em atividade de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional nem guardaria relação com os fins estatutários da contratada. O dispositivo legal mencionado tem o seguinte teor:*

*‘Art. 24. É dispensável a licitação:*

*(…)*

*XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;’*

*5. Não há dúvidas de que licitar é regra com sede constitucional (art. 37, inciso XXI, CF) e volta-se a assegurar os princípios da isonomia, da moralidade e da impessoalidade, sempre com vista a garantir a prevalência do interesse público inerente aos negócios e gestões conduzidos pela Administração Pública.*

*6. Nesse mesmo intuito – o de perseguir o interesse público –, a Lei de Licitações e Contratos ressalva casos especificados que afastam a imperatividade do dever de licitar, permitindo, então, a contratação direta, mediante os institutos da dispensa e inexigibilidade (arts. 17, incisos I e II, in fine, § 2º, 24 e 25 da Lei n. 8.666/1993).*

*7. Procurando delimitar a abrangência da norma contida no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, sem contudo aniquilar os seus efeitos, este Tribunal, com a Decisão n. 830/1998 – Plenário, imprimiu ao referido dispositivo interpretação restritiva, no sentido de que somente será aplicável essa espécie de contratação direta aos casos em que haja nexo entre o referido dispositivo, a natureza da instituição e o objeto a ser contratado. Noutros termos: deve-se limitar as contratações com dispensa de licitação fundamentada nesse inciso aos casos em que, comprovadamente, houver nexo entre esse dispositivo, a natureza da instituição contratada e o objeto contratual, este necessariamente relativo*

a ensino, a pesquisa ou a desenvolvimento institucional (Decisão n. 30/2000 – Plenário).

8. Essa interpretação restritiva é bem-vinda, sobretudo nos casos em que o interesse público seja por meio dela resguardado. Note-se, em especial, que o objeto, no caso da deliberação mencionada (Decisão n. 830/1998 – Plenário), não diz respeito a serviços de seleção de pessoal mediante concurso público, mas a serviços de informática, cujas características não exigem a contratação direta.

9. Nesse mesmo sentido são as demais deliberações mencionadas no Relatório e Voto apresentados pelo Exmo. Ministro-Relator, cujas dispensas de licitações realizadas com base no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993 tratam, na sua maioria, da contratação de serviços de informática e de consultoria organizacional (Decisões Plenárias n. 830/1998; 346/1999; 30/2000; 252/1999; 1.101/2002; 1.232/2002; 955/2002; Decisão n. 145/2002; e Acórdão n. 427/2002– Plenário).

10. Nesses exemplos, constata-se que a interpretação restritiva prestigia o interesse público, permitindo à Administração, mediante a materialização dos princípios da impessoalidade, moralidade e isonomia, escolher, efetivamente, a proposta mais vantajosa e ao mesmo tempo impedir pretensa legitimação da contratação direta, com base no multicitado art. 24, inciso XIII, pois, para tais casos, não se deve ampliar desmesuradamente o termo ‘desenvolvimento institucional’ a ponto de abrigar todo e qualquer tipo de objeto a ser contratado.

11. Contudo, destaco que nos mencionados Relatório e Voto também foram citadas deliberações nas quais esta Corte de Contas tratou de dispensa de licitação – fulcrada, de igual modo, no art. 24, inciso XIII –, voltada especificamente para a contratação de entidades visando à promoção de concurso público (Decisão n. 470/1993–Plenário; Acórdãos n. 105/1998 e 710/1994–Plenário; Decisão 282/1994 – Plenário), e nelas não se verifica a imposição de interpretação restritiva a ponto de considerar inaplicável o dispositivo para a contratação direta de fundações para realização de seleção de pessoal via concurso.

12. Ao contrário, defendeu este Tribunal, especificamente no caso de concurso público, a aplicabilidade do art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993. Eis alguns trechos dessas deliberações:

‘a) conhecer da presente Solicitação para responder ao eminente interessado que a contratação sem licitação da Fundação CESGRANRIO, pelo Ministério da Justiça, para executar concurso público para os cargos de patrulheiro rodoviário criados pela Lei n. 8.702/1993 encontra amparo no inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666/93, não existindo, na referida dispensa do certame licitatório, indícios de irregularidades que motivem a atuação desta Corte’ (Decisão n. 470/1993–Plenário)

‘b) determinar, nos termos do disposto no art. 18 da Lei n. 8.443/1992, c/c o art. 80, inciso V, do RI/TCU, ao Exmo. Sr. Presidente do Tribunal Eleitoral de Mato Grosso – TRE/MT que adote as seguintes providências:

(...)

b11) realizar o competente processo licitatório ou contratar instituição nacional sem fins lucrativos nos termos do art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, notadamente nos casos de prestação de serviços para a realização de concurso público para provimento de cargo, conforme entendimento firmado pela Decisão n. 282/1994 –



TCU – Plenário [Sigilosa], reiterada pela Decisão n. 710/1994 – TCU – Plenário;’ (Acórdão n. 105/1998–Plenário)

‘8.3 – orientar o TRT da 21ª Região para proceder à competente licitação ou contratar instituição nacional sem fins lucrativos, nos termos do inciso XIII do artigo 24 da Lei n. 8.666/93’ (Decisão n. 710/1994–Plenário, trecho do respectivo Relatório relativo à Decisão n. 282/1994–Plenária–Sigilosa.)

13. Assim, em termos de contratação direta visando à promoção de concurso público para provimento de cargos, não vislumbro, com base na mencionada jurisprudência desta Casa, haver entendimento firmado acerca da inaplicabilidade do art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993. A bem da verdade, observo que a compreensão abrange dois caminhos a percorrer; um que aponta a possibilidade de licitação para contratação de instituição apta a promover concurso público e outro que indica a contratação direta, em especial porque, nesse caso, há um relevante interesse público subjacente que justifica a dispensa de licitação: assegurar a moralidade, a segurança, o sigilo e a credibilidade do concurso público, bem como a isonomia na acessibilidade aos cargos públicos, prestigiando a excelência da qualidade do certame na seleção de recursos humanos para a Administração Pública. Os riscos de eventual comprometimento do certame devem ser minimizados ao máximo, seja mediante a realização de licitação ou de contratação direta, sob pena de se frustrar a acessibilidade de forma isonômica aos cargos públicos e o próprio desenvolvimento institucional da contratante, questão que tratarei adiante.

III

14. Para legitimar a dispensa da licitação, com base no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, é preciso apontar a correlação entre o objeto licitado e as atividades de pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional a que se refere o dispositivo em questão.

15. No caso específico do ‘desenvolvimento institucional’, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes anota que de todas as expressões utilizadas no inciso pelo legislador, essa foi a mais ampla. Prossegue, anotando que ‘se a doutrina se debate, até agora, por açambarcar e analisar as acepções da palavra instituição, a rigor, ‘desenvolvimento institucional’ compreenderia crescimento, progresso, de qualquer coisa em que possa estar compreendido o termo instituição.’ (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, *Contratação Direta Sem Licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação*. 5 ed. Brasília Jurídica, 2000, p. 417).

16. Nessa acepção tão ampla, qualquer ato que promovesse o aperfeiçoamento das organizações poderia receber o abrigo da expressão desenvolvimento institucional, de forma a justificar a dispensa da licitação, o que seria inconstitucional, ante a violação do art. 37, inciso XXI, da Carta Maior.

17. Dessa forma, entendo que é o interesse público que vai permitir ter-se a exata dimensão da expressão do termo em comento, a cada caso concreto, a fim de compatibilizá-lo às normas de licitação, sem alargá-lo tanto, a ponto de impedir o cumprimento do citado princípio constitucional da licitação, nem restringi-lo demasiadamente ao limite de tornar letra morta a norma expressa no art. 24, XIII, da Lei n. 8.666/1993. É necessário haver equilíbrio entre a regra de licitar e a exceção da dispensa de licitar, tudo de acordo com o interesse público que emerge do caso concreto.

18. De modo geral, as atividades relacionadas à promoção de concurso público têm pertinência com o desenvolvimento institucional da contratante. Essa afirmação apoia-se no entendimento de que a política de recursos humanos da Administração Pública inicia-se com a seleção, mediante concurso público, de pessoal para provimento dos seus cargos vagos. E o desenvolvimento institucional da Administração depende, dentre outros fatores, da qualificação do pessoal selecionado, que deve atender, desde o princípio, às necessidades da Administração contratante. Portanto, não há como dissociar o desenvolvimento institucional do objeto realização de concurso público.

19. A eficiência na Administração Pública, princípio constitucional a ser perseguido de forma constante, passa necessariamente pela seleção de pessoal que integrará os quadros dos órgãos e entidades da Administração Pública. Todos os demais programas, ações, projetos e atividades voltados para resultado institucional têm que levar em conta os recursos humanos de que dispõe a Administração Pública. Daí a correlação do objeto contratado – promoção de concurso público – com o desenvolvimento institucional, porquanto este depende diretamente de um processo seletivo com excelência de qualidade.

20. Nesse contexto, vale lembrar que os últimos concursos públicos, inclusive o deste ano, para provimento dos cargos de Analista de Controle Externo da Carreira de Especialista do Quadro de Pessoal da Secretaria deste Tribunal, para não mencionar exemplos de outros órgãos, têm sido realizados mediante a contratação direta da Fundação Universidade Brasília – FUB, por meio do seu Centro de Seleção e de Promoção de Eventos – CESPE, e da Escola de Administração Fazendária – ESAF com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993 porquanto, segundo os pareceres emitidos pela Consultoria Jurídica deste TCU para cada contratação direta, os requisitos constantes do citado dispositivo legal foram observados, restando demonstrada a correlação entre o objeto contratado e o desenvolvimento institucional deste Tribunal.

21. E de fato somos todas testemunhas de que a política institucional do TCU na seleção de pessoal, mediante concurso público promovido pela FUB ou ESAF, tem resultado na alta qualificação dos servidores desta Casa, os quais têm contribuído, juntamente com outras políticas internas voltadas nesse sentido, para permanente e crescente desenvolvimento institucional desta Casa.

22. Além da jurisprudência deste Tribunal, destaco que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ao julgar a Apelação Cível em sede de Ação Popular, entendeu não haver ilegalidade na contratação direta de fundação de apoio para realização de concurso público, consoante pode-se observar na seguinte ementa:

‘Ementa: Ação Popular. Dispensa de Licitação na contratação de instituição nacional. Legitimidade. Litigância de má-fé. Não-caracterização.

(...)

2. Inexistência de ofensa ao disposto no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993 (Lei 4.717/65, arts. 2º, ‘c’, parágrafo único, ‘c’; 3º), uma vez que a Fundação Universidade de Brasília (FUB) é instituição nacional sem fins lucrativos que se dedica ao ensino e de reconhecidas idoneidade, reputação ético-profissional e capacidade na realização de concursos públicos por intermédio do CESPE – Centro de Seleção e Promoção de Eventos, já tendo

*realizado dezenas de certames para a admissão de pessoal em diversos órgãos e instituições, tais como, a título exemplificativo, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal de Contas da União, o Instituto Nacional do Seguro Social, o Ministério Público do Trabalho, o Senado, o Ministério Público do Estado de Pernambuco, a Câmara legislativa do Distrito Federal e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal, dentre outros, todos com dispensa de licitação na forma do dispositivo legal acima referido.*

*(...)*

*6. Apelação provida em parte. Remessa não provida.’ (Processo AC 1998.01.00.084552-3/DF; Relator Juiz Federal Leão Aparecido Alves; Órgão Julgador: Terceira turma Suplementar., DJ de 30/10/2003, p. 104)*

*23. Importa também esclarecer, desde logo, que não há plausibilidade em eventual argumento de que havendo mais de uma fundação apta a promover concurso público deve-se, então, promover a licitação. Sobre este ponto, transcrevo a seguir trecho do Voto do Relator da Apelação Cível n. 2002.001.05694, julgada improcedente, à unanimidade, pela Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Rio de Janeiro:*

*‘Cuida-se de matéria matizada, em que a doutrina e os tribunais de contas vêm amadurecendo interpretações a que se opõem dificuldades. Por isto que se compreende que os arrazoados das partes, o articulado pericial, os pareceres ministeriais e a sentença não hajam aprofundado no tema, além, aqui e ali, de haverem cometido impropriedades conceituais. Como a de que a licitação seria imperiosa porque há muitas entidades especializadas em consultoria organizacional e a competição entre elas, sendo viável, torna obrigatória a realização do certame prévio à contratação. Descabida ilação porque o regime da Lei n. 8.666/1993 distingue a categoria da licitação dispensável (hipóteses *numerus clausus*, definidas nos incisos do art. 24) da categoria da licitação inexigível (situações a que se refere o art. 25, em tom meramente exemplificativo, em que a competição é inviável). A lei autoriza a dispensa de licitação mesmo que viável seja a competição. Os critérios que embasam as hipóteses do art. 24 não levam em conta a competitividade. Concernem a circunstâncias peculiares que condicionam e aconselham a contratação direta, desde que preenchidos os requisitos legais. É o caso do inciso XIII do art. 24.’ (Grifado)*

*24. Não obstante, impõe-se reconhecer que a interpretação do art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993 não suporta toda e qualquer contratação direta de instituição para realização de concurso público, mas apenas de instituições que atendam aos requisitos constantes do próprio texto legal, ou seja: ser brasileira, não ter fins lucrativos, apresentar inquestionável reputação ético-profissional, ter como objetivo estatutário-regimental a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional. Além disso, a instituição deve deter reputação ético-profissional na estrita área para a qual está sendo contratada (Decisão 908/1999 – TCU – Plenário) e o objeto contratado deve guardar correlação com o ensino, pesquisa ou o desenvolvimento institucional.*

*25. No caso específico de concurso público, para traçar a correlação do*

objeto contratado com o desenvolvimento institucional, a administração pública contratante deve demonstrar de forma inequívoca a essencialidade do preenchimento dos cargos para o seu desenvolvimento institucional. Nesse sentido, há de constar do próprio plano estratégico, ou de instrumento congênere, da administração pública contratante essa demonstração que deve ser estipulada com base em critérios objetivos capazes de revelar a contribuição direta das atividades inerentes aos cargos objetos do concurso público que se pretende realizar no desenvolvimento da organização.

26. Dessa forma, o ato de dispensa da licitação estaria vinculado à essencialidade do cargo ou das respectivas atividades para o desenvolvimento institucional, noutras palavras, se não restar demonstrada essa conexão entre essencialidade e desenvolvimento institucional no plano estratégico ou instrumento congênere da administração contratante como indispensável ao atingimento dos objetivos institucionais da organização, então a dispensa de licitação não tem base legal no inciso XIII do art. 24. Portanto, não se enquadrando o cargo objeto do concurso público nessa moldura, a administração contratante deve promover licitação, deixando de aplicar a norma do art. 24, inciso XIII, haja vista não restar demonstrada a correlação do objeto contratado – concurso público para preenchimento de determinado cargo – com o desenvolvimento institucional da contratante.

27. Demais, importa anotar que a inserção dessas especificações sobre a essencialidade dos cargos no citado plano estratégico permitirá a posterior atuação dos sistemas de controle existentes com vistas a verificar se a dispensa de licitação, fundamentada no multicitado art. 24, inciso XIII, é ou não legítima.

28. Para finalizar este tópico, pode-se, então, concluir, com base na jurisprudência mencionada (Decisão n. 470/1993–Plenário; Acórdãos n. 105/1998 e 710/1994–Plenário; Decisão 282/1994 – Plenário), que é possível terceirizar a realização de concurso público com e sem licitação (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, *Contratação Direta Sem Licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação*. 5 ed. Brasília Jurídica, 2000, p. 416.): a licitação continua sendo a regra geral e a contratação direta, como norma de exceção, deve ser empregada somente quando houver o preenchimento dos requisitos do art. 24, inciso XIII, devendo a administração contratante deixar evidenciada também a correlação entre o objeto contratado e o seu desenvolvimento institucional.

(...)” (grifei)

**Como se vê, o interesse público a nortear a dispensa de licitação prende-se à essencialidade do cargo ou das respectivas atividades para o atingimento dos objetivos institucionais do Órgão contratante.**

Em síntese, são esses os requisitos para justificar a contratação direta de pessoa jurídica para a realização de concurso público com fundamento no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021:

(a) a pessoa jurídica a ser contratada deve atender à qualificação expressa no texto legal, ou seja, seu estatuto ou regimento interno deve apontar como finalidade institucional a dedicação ao ensino, à pesquisa ou ao desenvolvimento institucional;

(b) tratar-se de pessoa jurídica sem fins lucrativos;

(c) a instituição a ser contratada deve gozar de inquestionável reputação ético-

profissional;

(d) o objeto do contrato corresponder a uma dessas especialidades;

(e) o contrato deve possuir caráter intuito personae, de sorte que a execução das obrigações seja feita pela própria entidade, vedadas, a princípio, a subcontratação e a terceirização;

(f) a expressão “*desenvolvimento institucional*” deve compreender bem ou atividade sob a tutela da Constituição, conferindo à dispensa nota de excepcionalidade, não se destinando para a contratação de serviços corriqueiramente encontrados no mercado;

(g) deve estar demonstrada, no plano estratégico ou instrumento congênere da administração contratante, a essencialidade do preenchimento dos cargos para o desenvolvimento institucional, como medida indispensável ao atingimento dos objetivos institucionais da organização.

Passa-se, portanto, ao exame dos requisitos acima elencados.

No que diz respeito ao Centro Brasileiro em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos – CEBRASPE, instituição que se objetiva contratar segundo manifestação de ID SEI 36098317, para a aferição do preenchimento dos requisitos definidos nas alíneas “a” e “b”, necessário examinar seu estatuto social.

Nesse sentido, observamos que o art. 1º da Estatuto (ID SEI 111176196, p. 10), estabelece que o CEBRASPE é pessoa jurídica de direito privado na forma de associação civil **sem fins lucrativos**.

Da mesma forma, o art. 12, §3º do Estatuto estabelece que:

*“§3º. O CEBRASPE não distribuirá entre os seus associados, conselheiros, diretores ou doadores eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, seja a que título for, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado”*

No que concerne à finalidade social, o art. 5º do Estatuto previu:

*“Art. 5º O CEBRASPE tem por finalidade precípua fomentar e promover o ensino, a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e o desenvolvimento institucional, por meio dos seguintes objetivos:*

*(...)*

*IV – desenvolver atividades **desuporte técnico e logístico a instituições públicas** e privadas **na área de avaliação e seleção**;*

*V – prestar serviços relacionados à sua finalidade, especialmente realizar **concursos públicos**, processos de seleção, exames, avaliações, certificações, creditações e correlatos;*

*(...)”*

Observa-se, assim, que o objeto da contratação em exame, a realização de concurso público, encontra-se expressamente prevista no Estatuto (alínea “d” dos requisitos elencados).

No que diz respeito à inquestionável reputação ético-profissional (alínea “c”), o

CEBRASPE apresentou atestados de capacidade técnica como forma de comprovar tal requisito (ID SEI 111176282).

Quanto ao ponto, colho da manifestação de ID SEI 115053614, que *“sua capacidade técnica resta sobejamente demonstrada nos autos com a juntada dos Atestados de Capacidade Técnica fornecidos por outras instituições às quais o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos - CEBRASPE já atuou, bem como a realização de centenas de concursos públicos nos últimos anos por todo Brasil”*.

No que diz respeito ao caráter *intuitio personae* do contrato que se pretende celebrar (alínea “e” dos requisitos), observo que o projeto básico proibiu, expressamente, *“a subcontratação total ou parcial do objeto do projeto básico, sob pena de rescisão contratual”* (ID SEI 108146109, item 8.1).

Quanto à natureza do bem a ser contratado (alínea “f” dos requisitos), consta do projeto básico que (ID SEI 108146109):

*“4.1 – A entidade CONTRATADA **ficará responsável pela organização e execução de todo o certame**, sob a supervisão da CONTRATANTE. A execução do certame compreenderá a execução dos seguintes serviços:*

*4.1.1 – Realização de Estudo Profissiográfico e Mapeamento de Competências do Cargo;*

*4.1.2 – Ampla divulgação do certame;*

*4.1.3 - Elaboração das minutas de editais, comunicados, formulários, instruções, cadastros e listagens;*

*4.1.4 – Recebimento e análise dos pedidos de isenção de taxa de inscrição, recebimento e análise dos recursos interpostos contra o indeferimento dos referidos pedidos e suas respectivas divulgações;*

*4.1.5 – Realização das inscrições;*

*4.1.6 - Formação das bancas examinadoras e de recursos;*

*4.1.7 – Elaboração, confecção, impressão, guarda e aplicação das provas de conhecimento;*

*4.1.8 – Fornecimento de subsídios técnicos e jurídicos referentes às demandas judiciais envolvendo o certame até o trânsito em julgado das ações e atendimento das decisões judiciais;*

*4.1.9 – Fornecimento de subsídios técnicos e jurídicos relacionados ao certame, referentes às demandas administrativas promovidas pelos demais órgãos públicos e outros interessados, protocoladas diretamente perante a CONTRATANTE;*

*4.1.10 – Organização e execução de todas as etapas e fases do certame, com exceção das análises e deliberações referentes à fase da sindicância de vida pregressa dos candidatos, que será de responsabilidade da CONTRATANTE;*

*4.1.11 – Todas as etapas e fases dos certames serão realizadas no Distrito Federal;”*

Não se trata assim, de serviço corriqueiramente encontrado em mercado, mas de procedimento complexo, alusivo a todas as fases que objetivam à realização de concurso público destinado ao provimento de vagas da carreira de Delegado de Polícia do Distrito Federal.

No que diz respeito à demonstração, quer no plano estratégico ou em outro instrumento congênere da administração contratante, quanto à essencialidade do preenchimento dos cargos para

o desenvolvimento institucional, como medida indispensável ao atingimento dos objetivos institucionais as Polícia Civil do Distrito Federal (alínea “g”), o Documento de Oficialização da Demanda (ID SEI 88454696) aponta:

*“Especificamente em relação ao cargo de Delegado de Polícia, atualmente encontram-se vagos 169 (cento e sessenta e nove) cargos, além da previsão de 45 (quarenta e cinco) cargos vagos até 2024, em virtude de aposentadorias.*

*Assim, diante do atual cenário de quadro deficitário dos cargos da Polícia Civil do DF, inclusive do cargo de Delegado de Polícia, aliado ao crescimento populacional, que, segundo estudos da CODEPLAN, nos últimos 20 anos houve um crescimento estimado de 48,82%, verifica-se a necessidade urgente de recomposição dos quadros da PCDF, sobretudo da carreira de Delegado de Polícia.*

*(...)*

*A realização do concurso público encontra respaldo no Planejamento Estratégico da Polícia Civil do DF, conforme se observa no ‘Plano Estratégico Institucional, Programa Avançar 2º Ciclo 2019 – 2023’, aprovado pela Portaria nº 81 de 03 de julho de 2019, (...).*

*(...)*

*O fortalecimento da capacidade institucional da PCDF reflete diretamente em sua atividade fim e terá impacto positivo para atingir os resultados finais pretendidos com a implementação do Plano Estratégico Institucional. O plano que tem como resultados a serem alcançados: o fomento à redução da criminalidade, a elucidação de infrações penais com efetividade, a maximização da satisfação do cidadão, o fortalecimento da imagem institucional e o exercício com excelência das funções de polícia judiciária (...).*

*(...)*

*Corroborando a necessidade urgente de recomposição do quadro de efetivo policial, a Polícia Civil do Distrito Federal publicou em 2022 a 3ª edição do Caderno de Indicadores Institucionais que tem como objetivo documentar historicamente os resultados alcançados pelo órgão, favorecendo melhores análises, a transparência e o ajuste das estratégias institucionais.*

*No caderno de indicadores, item 6 ‘Desenvolver equipe de alta performance’, traz a taxa de ocupação dos cargos da PCDF e demonstra que a PCDF no ano de 2021 teve apenas 73% dos cargos de Delegado ocupados, considerando o número total de cargos existentes previstos na Lei 12.803/2013 e demonstra, na prática, a necessidade urgente de realização de concurso público, pois traz como meta: ‘Demandar tempestivamente ao governo a realização de processos seletivos para aumento do efetivo policial, evitando o fechamento de unidades e paralização dos serviços.’”*

## 2.2 FASE INTERNA DO PROCEDIMENTO

Além dos requisitos acima expostos, traz o art. 72 da Lei n. 14.133/21 os requisitos para a **instrução** do processo de contratação direta:

*“Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:*

*I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;*

*II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;*

*III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;*

*IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;*

*V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;*

*VI - razão da escolha do contratado;*

*VII - justificativa de preço;*

*VIII - autorização da autoridade competente.*

*Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.”*

O [Decreto distrital n. 44.330/2023](#), que regulamenta a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Distrito Federal, acrescenta outros requisitos para a instrução dos autos:

*“Art. 223. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, além dos documentos previstos no art. 72, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, deverá ser instruído com os seguintes elementos:*

*I - indicação do dispositivo legal aplicável;*

*II - autorização do ordenador de despesa;*

*III - consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Distrito Federal;*

*IV - no que couber, declarações exigidas na Lei Federal nº 14.133, de 2021, neste Regulamento ou em regulamentos específicos editados pela Administração Pública do Distrito Federal;*

*V - lista de verificação, quando houver sido aprovada por ato próprio do Procurador-Geral do Distrito Federal, devidamente atestada e assinada pelos responsáveis pela condução do procedimento.”*

Passamos a examinar o preenchimento dos requisitos demandados para a perfeita instrução dos autos.

No que diz respeito ao exigido pelo **art. 72 da Lei n. 14.133/2021**:

**a) documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, análise de riscos e termo de referência:**



Constam dos autos (ID SEI 88454696, 88471936, 94659857 e 108146109).

**b) estimativa de despesa:**

O Decreto distrital n. 44.330/2023 estabeleceu, nos arts. 84 a 113, as regras e procedimentos para a pesquisa de preços visando a estimativa de despesa.

Observo que, no caso concreto, a pesquisa de preços levou em consideração apenas a média das propostas ofertadas por entidades consultadas à época em que ainda estava sendo elaborado o Estudo Técnico Preliminar, sem adentrar na avaliação dos preços unitários dos serviços e insumos a serem empregados na realização do concurso público.

Percebe-se, ainda, que cada proposta que embasou a estimativa de preços (ID SEI 88471936) levou em consideração quantitativo distinto de candidatos inscritos, sem que a Administração tenha avaliado a razoabilidade desses quantitativos.

O procedimento adotado para a pesquisa de preços destoa daquele preconizado pelos arts. 87 a 92 do Decreto 44.330/2023:

*“Art. 87. A pesquisa de preços deve ser realizada da forma mais ampla possível e composta de, no mínimo, três valores válidos, além de contemplar todas as características do objeto.*

*Art. 88. No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:*

*I - relatório de pesquisa de preços de produtos com base nas informações da Nota Fiscal eletrônica – Nfe;*

*II - preços públicos referentes a aquisições ou contratações similares realizadas pelo Distrito Federal e demais entes públicos;*

*III - pesquisa publicada em mídias ou sítios especializados ou de domínio amplo.*

*IV - pesquisa direta com, no mínimo, três fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de carta ou e-mail.*

*Parágrafo único. A opção pela utilização de outro parâmetro de pesquisa ou método para obtenção do valor de referência deverá ser descrita e justificada nos autos pelo agente responsável.*

*Art. 89. Para a realização da pesquisa de preços deverão ser observadas as especificações ou descrições do objeto a ser adquirido ou contratado e, sempre que possível, os seguintes fatores intervenientes no preço, dentre outros:*

*I - o quantitativo total do objeto e a potencial economia de escala;*

*II - o local de execução do objeto;*

*III - a influência da sazonalidade no preço do objeto;*

*IV - as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem, execução do serviço, formas de pagamento e garantias exigidas;*

*V - marca e modelo solicitado, quando couber.*

**Art. 90. É obrigatória a apresentação de, no mínimo, um preço de cada parâmetro constante nos incisos I e II do artigo 88.**

§ 1º No que tange aos preços obtidos por meio do Painel de Mapa de Preços de NFe do Distrito Federal, o valor utilizado para cada item corresponderá ao valor médio das notas encontradas.

§ 2º Na hipótese do §1º, não poderá ser utilizado mais de um registro por item na Planilha Comparativa de Preços.

**§ 3º Na impossibilidade de cumprimento do disposto no caput, deverá ser juntada aos autos comprovação e justificativa do agente responsável.**

Art. 91. A pesquisa de preços deve contemplar o maior número possível de amostras, disponíveis dentre as fontes elencadas no art.

Art. 92. A pesquisa de preços deverá contemplar o mercado local, sempre que possível, desde que os valores tragam vantagem para a Administração.”

O art. 105 do referido Decreto traz disposições específicas para as contratações diretas:

**“Art. 105. Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 90.**

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 90, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

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

§ 3º Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição.

§ 4º Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a estimativa de preços de que trata o caput poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa.

§ 5º O procedimento do § 4º será realizado por meio de solicitação formal de cotações a fornecedores.”

Dessa forma, recomenda-se ao Órgão consulente que a pesquisa de preços obedeça aos dispositivos do Decreto 44.330/2023, em especial os arts. 90 e 105. Deve ser observado que o não cumprimento do disposto no caput do art. 90, obriga que o agente responsável junte aos autos comprovação e justificativa acerca de sua impossibilidade (art. 90, §3º).

De qualquer forma, recomendamos que a PCDF produza estudo técnico aferindo a razoabilidade dos quantitativos e preços dos itens que compõem a proposta comercial do CEBRASPE, de forma a assegurar e garantir a sua economicidade.

Há ainda, outro aspecto a ser abordado no que concerne ao valor do contrato.

O projeto básico previu:

*“2.5 - As receitas provenientes da tarifa de inscrição no concurso público objeto do presente Projeto Básico constituem-se em fontes de recursos do Fundo de Modernização, Manutenção e Reequipamento da Polícia Civil do Distrito Federal - FUNPCDF, nos termos Lei Complementar nº 751, de 28 de dezembro de 2007, alterada pela Lei Complementar nº 966, de 31 de março de 2020. Desta forma, **as receitas provenientes da tarifa de inscrição referente ao concurso em epígrafe deverão ser revertidas ao referido Fundo de Modernização, Manutenção e Reequipamento da Polícia Civil do Distrito Federal – FUNPCDF.**”*

Já o item 15 do projeto básico estabeleceu cronograma de reembolso financeiro da instituição a ser contratada.

Observa-se, assim, que a contratação em tela apresenta peculiaridade em relação a outros ajustes previamente examinados por esta Procuradoria, tendo em vista que a praxe é que a instituição contratada faça a arrecadação das taxas de inscrição, repassando percentual dessa arrecadação ao Fundo de Melhoria da Gestão Pública da Secretaria de Estado de Gestão Administrativa do Distrito Federal - PRÓ-GESTÃO, nos termos do art. 3º, VI da [Lei distrital nº 2.958/2002](#), e gerindo o restante dos recursos financeiros para o custeio das atividades desempenhadas durante a realização do concurso público. Nessa sistemática, a responsabilidade pelos custos envolvidos na prestação dos serviços seria da própria instituição contratada, que gere os custos dos serviços e insumos necessários à prestação por sua própria conta e risco.

No presente caso, ao que se depreende dos autos, a arrecadação das taxas de inscrição irá para o Fundo de Modernização, Manutenção e Reequipamento da Polícia Civil do Distrito Federal – FUNPCDF, que, de acordo com cronograma previamente estabelecido, remunerará a instituição contratada pelos serviços prestados nos termos da proposta apresentada.

Busca-se, com isso, atender ao art. 2º da [Lei Complementar distrital n. 751/2007](#):

*“Art. 2º. Constituem fontes de recursos do FUNPCDF:*

*(...)*

*XI – receita proveniente da tarifa de inscrição em concurso público para ingresso na carreira Delegado de Polícia do Distrito Federal e na carreira Policial Civil do Distrito Federal.”*

A sistemática ora adotada, em que o gerenciamento dos recursos financeiros não se dá diretamente pela instituição contratada, mas sim pela Administração, demanda a adoção de algumas cautelas.

De início, não há no projeto básico informações acerca da distribuição dos riscos da contratação, especialmente no que diz respeito as consequências para os contratantes no caso de não ser atingido o número de inscritos no aludido concurso, ou, ao contrário, no caso em que seja esse superado.

Há de se observar que na proposta do CEBRASPE, estimou-se *“que o valor global (...) é de R\$ 3.973.320,00 (Três milhões, novecentos e setenta e três mil e trezentos e vinte reais), considerando-se um universo de 14.040 (quatorze mil e quarenta) inscrições pagas”*.

Diante disso, necessário fixar, desde logo, para prevenir controvérsias futuras, se a

instituição receberá o mesmo valor constante de sua proposta caso seja diferente o quantitativo de inscritos.

Além disso, como já mencionado, por se tratar de despesa a ser paga com recursos públicos, mostra-se imprescindível a apresentação de orçamento detalhado, com a produção de planilha analítica de quantitativos e custos unitários dos serviços contratados, com a avaliação, de forma fundamentada pela Administração, acerca da compatibilidade da proposta com os preços de mercado para cada item considerado.

**c) parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos:**

No que concerne à manifestação técnica, observo a juntada dos documentos de ID SEI 114707200, 114710057 e 115053614.

Já no que diz respeito ao parecer jurídico, o requisito estará atendido com a emissão do presente opinativo.

**d) demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido:**

Como os recursos financeiros arrecadados com as taxas de inscrição serão utilizados para remunerar a instituição contratada, não se aplica a exigência ao caso concreto.

De qualquer forma, deverá ser explicitado nos autos a fonte orçamentária dos recursos que arcarão com a despesa, se oriundas do FUNPCDF, ou de outra fonte a ser indicada.

**e) comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária:**

Foram juntados aos autos (ID SEI 111176196), em anexo à proposta do CEBRASPE, documentos que comprovam sua habilitação jurídica para contratar com a Administração.

No que diz respeito à capacidade técnica, constam dos documentos de ID SEI 111176282 uma série de atestados de capacidade técnica para a realização de objetos assemelhados ao que se pretende contratar nos presentes autos.

Quanto à regularidade fiscal, no documento de ID SEI 111176650 foram juntadas certidões alusivas à regularidade fiscal da entidade que se busca contratar. Verifico, no entanto, que parte das certidões se encontra com prazo de validade vencido, razão pela qual deve o Órgão consulente providenciar a juntada de novas declarações aos autos, como forma de garantir a regularidade fiscal do CEBRASPE.

No que concerne à qualificação econômico-financeira foi juntada declaração do SICAF com validade até 31.05.2023 (ID SEI 111176650; p. 14). Deverá ser a aludida declaração revalidada, ou apresentada a documentação necessária para a comprovação da qualificação econômico-financeira da entidade que se busca contratar.

**f) razão da escolha do contratado:**

No que tange às razões de escolha do fornecedor, a manifestação de ID SEI 115053614, após examinar a Informação Técnica de ID SEI 114710057, bem como o teor das propostas técnicas apresentadas, concluiu que *“a proposta apresentada pelo Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos - CEBRASPE reúne as melhores condições de atender às*

*necessidade da Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF, além de ter apresentado a menor taxa de inscrição para o certame dentre as empresas interessadas”.*

**g) justificativa de preço:**

No que diz respeito ao ponto, reiteramos as recomendações já externadas no opinativo no item “b) estimativa de despesa”, acerca da necessidade de aprimoramento da justificativa, com a apresentação de orçamento detalhado, contendo planilha analítica de quantitativos e custos unitários dos serviços a serem contratados, bem como a avaliação, de forma fundamentada pela Administração, acerca da compatibilidade da proposta com os preços de mercado para cada item considerado.

**h) autorização da autoridade competente**

A autorização para a contratação, ainda não juntada aos autos, deverá ser providenciada antes de sua efetivação.

No que diz respeito ao exigido pelo art. 223 do **Decreto distrital n. 44.330/2023**, examinamos:

**a) indicação do dispositivo legal aplicável;**

Foi indicado, como fundamentação legal para a contratação direta, o artigo 75, XV, da Lei nº 14.133/2021.

**b) autorização do ordenador de despesa;**

A autorização, ainda não juntada aos autos, deverá ser providenciada antes de realizada a contratação.

**c) consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Distrito Federal;**

Não foi localizada, no processo, a comprovação de que a referida consulta tenha sido realizada. A pendência deverá ser sanada de forma prévia à contratação.

**d) no que couber, declarações exigidas na Lei Federal nº 14.133, de 2021, neste Regulamento ou em regulamentos específicos editados pela Administração Pública do Distrito Federal;**

Trata-se de requisito genérico e abstrato que se tem por atendido.

**e) lista de verificação, quando houver sido aprovada por ato próprio do Procurador-Geral do Distrito Federal, devidamente atestada e assinada pelos responsáveis pela condução do procedimento.**

Não há, até o momento, lista de verificação aprovada por ato próprio do Procurador-Geral do Distrito Federal para o caso específico.

### 2.3 MINUTA CONTRATUAL

Observamos que não foi juntada minuta contratual aos autos.

Cumpra ao Órgão consulente utilizar o modelo padrão adequado, com as adequações necessárias ao caso concreto, devendo, no entanto, a versão final da minuta ser submetida à apreciação da douta Assessoria da Delegacia-Geral.

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opinamos, **s.m.j.**, que a contratação direta do Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos – CEBRASPE para a execução dos serviços atinentes à realização do concurso público para provimento de vagas da carreira de Carreira de Delegado de Polícia do Distrito Federal, mediante dispensa de licitação com fundamento no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, mostra-se juridicamente viável, **desde que adotadas as recomendações perfilhadas no bojo do presente opinativo.**

É o parecer, *sub censura*.

À elevada consideração superior.

ALEXANDRE MORAES PEREIRA  
Procurador do Distrito Federal

- 
- [1] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*, 13ª Ed., São Paulo: Atlas, 2001, p. 302  
[2] PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres, *Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública*, 6ª Ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 284  
[3] JUSTEN FILHO, Marçal, *Comentários à Lei de Licitações e Contratos*, 10. ed., São Paulo: Dialética, 2004, p. 254



Documento assinado eletronicamente por **ALEXANDRE MORAES PEREIRA - Matr.0140431-8, Subprocurador Geral**, em 22/08/2023, às 17:19, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0&verificador=120571889](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=120571889) código CRC= **E50F4D90**.

---

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"  
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF  
Telefone(s):  
Site - [www.pg.df.gov.br](http://www.pg.df.gov.br)



Governo do Distrito Federal  
Procuradoria-Geral do Distrito Federal  
Procuradoria-Geral do Consultivo  
Gabinete dos Procuradores-Chefes da Procuradoria-Geral do Consultivo

Cota - PGDF/PGCONS/CHEFIA

PROCESSO Nº: 00052-00013852/2022-48

MATÉRIA: Administrativo

**APROVO O PARECER Nº 394/2023 - PGCONS/PGDE** Exarado pelo ilustre Subprocurador-Geral do Distrito Federal Alexandre Moraes Pereira.

Ressalto, ainda, que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Por fim, saliento que o teor do pronunciamento desta Procuradoria não obsta a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

**Procurador-Chefe**

De acordo.

Restituam-se os autos à Polícia Civil do Distrito Federal, para conhecimento e providências.

**Procurador-Geral Adjunto do Consultivo**



Documento assinado eletronicamente por **GABRIEL ABBAD SILVEIRA - Matr.0171596-8, Procurador(a)-Chefe**, em 15/09/2023, às 17:33, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **HUGO DE PONTES CEZARIO - Matr.0232490-3, Procurador(a)-Geral Adjunto(a) do Consultivo**, em 21/09/2023, às 22:46, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:  
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=122392701)  
[acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=122392701)  
verificador= **122392701** código CRC= **2A25A537**.

---

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"  
SAM, Bloco I, Ed. Sede - Asa Norte, Brasília - DF - CEP 70620-000 - DF  
Telefone(s):  
Site - [www.pg.df.gov.br](http://www.pg.df.gov.br)

---

00020-00035803/2023-13

Doc. SEI/GDF 122392701