



Governo do Distrito Federal
Procuradoria-Geral do Distrito Federal

Procuradoria-Geral do Consultivo

Parecer Jurídico n.º 356/2023 - PGDF/PGCONS

Processo n. 00052-00018427/2022-45

EMENTA

ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA. PCDF. CONCURSO PÚBLICO. 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. CONCURSO PÚBLICO.

1. A contratação direta, por dispensa de licitação fundada no art. 75, XV, da Lei n. 14.133/2021, para execução de concurso público, exige que o objeto tenha íntima conexão com o ensino, a pesquisa e o desenvolvimento institucional (Súmula 109/TCDF), sendo demonstrado o nexo efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado (Súmula 287.TCU).

2. Manifestação pela viabilidade jurídica da contratação direta no caso concreto, com ressalvas.

1. **RELATÓRIO**

Consulta-nos a **Polícia Civil do Distrito Federal** sobre a viabilidade jurídica de contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no artigo 75, XV da Lei n. 14.133/21, do **Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos – CEBRASPE** para execução do concurso público para provimento de vagas do cargo de Agente Policial de Custódia, da Carreira da Polícia Civil do Distrito Federal.

2. **FUNDAMENTAÇÃO**

À luz do art. 37, XXI da Constituição Federal, a contratação direta pretendida só se legitimaria diante das hipóteses de licitação dispensável ou de inexigibilidade, respectivamente previstas no art. 74 e 75 da Lei Nacional de Licitações.

Vale lembrar que em casos de inviabilidade de licitação, nada obstante a consequência jurídica seja a mesma, a melhor técnica recomenda a celebração do contrato por inexigibilidade, como

tem sido o entendimento dessa Procuradoria-Geral do DF, a exemplo dos Pareceres n. 1044/2010-PROCAD/PGDF, 1117/2010-PROCAD/PGDF e 113/2011-PROCAD/PGDF.

Para a contratação dos serviços disponibilizados pela entidade proponente, a rigor, **seria possível ao órgão estabelecer requisitos técnicos mínimos e critérios de competitividade, amparando e justificando a deflagração de processo licitatório regular.**

Seguindo a lógica dessa premissa, afasta-se a inviabilidade de licitação decorrente da exclusividade do fornecedor, fato que autorizaria – estivesse presente – invocar-se a hipótese de inexigibilidade descrita no art. 74 da Lei n. 8.666/93.

Pode-se cogitar, então, da previsão contida no inciso XV do art. 75 da Lei n. 14.133/21:

“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;”.

Conforme a doutrina de **Joel de Menezes Niebuhr**, “desenvolveu-se o entendimento – diante da hipótese de dispensa do inciso XIII do artigo 24 da Lei n. 8.666/1993, que era análoga à do inciso XV do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021 – de que deve haver correlação lógica entre os objetivos enunciados no dispositivo legal, a natureza da instituição e o objeto do contrato. Destaca-se que o inciso XV do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021 não prescreveu nada que alterasse ou afetasse esse entendimento, que deve se manter”^[1].

Nesse sentido, nos termos da Súmula 250-TCU, deve haver “nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado” e, conforme Súmula 287-TCU, é lícita a contratação “desde que sejam observados todos os requisitos previstos no referido dispositivo e demonstrado o nexo efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado”.

Merece acréscimo que permanece vigente a tutela provisória obtida pelo Distrito Federal na TP 1289/DF, no Superior Tribunal de Justiça, a qual autorizou a contratação direta em casos dessa natureza, desde que “as instituições contratadas para promoção de concursos públicos por dispensa de licitação ostentem inquestionável reputação ético institucional e não tenham fins lucrativos”.

No presente caso, o Projeto Básico (108020782) enuncia que a “realização do concurso público objeto do presente projeto básico foi autorizada por ato do Secretário de Estado de Economia do Distrito Federal, nos termos da Portaria nº 103, de 23 de março de 2022, publicada no DODF nº 74, de 20 de abril de 2022, págs. 1 e 2” e que a “contratação de instituição especializada para a realização do concurso público em epígrafe se mostra imprescindível diante da complexidade do certame, da logística e da expertise necessárias à realização das várias fases e etapas do processo seletivos em questão, que se destina ao provimento de vagas e formação de cadastro de reserva para o cargo de Agente Policial de Custódia da Polícia Civil do Distrito Federal. Desta forma, a contratação de instituição especializada para a realização do concurso que se pretende visa atender aos princípios que norteiam a Administração Pública, em especial os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência**, nos termos previstos no art. 37 *caput* da CF/88”.

Após receber propostas de diversos interessados, o órgão consulente optou pela contratação do **Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos – CEBRASPE**, a partir das conclusões da MANIFESTAÇÃO TÉCNICA Nº 1081/2019-Ass.DAG (113547125), acolhida pelo **Despacho 113547690**. Colhe-se da referida Manifestação as seguintes **razões para escolha do fornecedor**:

“Na análise das propostas encaminhadas, a Escola Superior de Polícia Civil - ESPC, setor especializado na Polícia Civil do Distrito Federal para condução da matéria, elaborou a Informação Técnica 7 (doc. SEI 111826501), complementada pela Informação Técnica 9 (doc. SEI 113281887), procurando destacar os pontos mais relevantes que correspondessem às expectativas da Instituição para a melhor prestação dos serviços e o atendimento dos requisitos legais para a contratação.

Inicialmente, é importante destacar que o Projeto Básico 108020782, em seu item 3, elencou os "requisitos da contratação", consistente em um conjunto de condições que deveriam ser reunidas pelas entidades interessadas, sob pena de não atender ao interesse público veiculado em sede daquele documento. Ademais, em seu item "12 – DA ESCOLHA DA PROPOSTA", o mesmo projeto básico previu expressamente a forma de escolha da entidade que melhor se adequaria ao objetivo proposto.

Destarte, firme principalmente nos dois itens reportados, deveria recair a escolha da pretensa contratada. E outra não foi a análise realizada pela Escola Superior de Polícia Civil - ESPCA, senão vejamos.

Consoante se percebe da leitura da Informação Técnica 9 (doc. SEI 113281887), ao analisar o item "3 - REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO", do Projeto Básico 108020782, a d. Escola Superior de Polícia Civil - ESPC assim se manifestou:

"Quanto aos itens elencados nos requisitos da contratação, verificou-se que a maioria dos itens as empresas atendem.

Porém, em relação ao requisito de experiência comprovada na realização de certames públicos para provimento de vagas das carreiras de polícia judiciária com número de inscritos superior a 70.000 (setenta mil) candidatos inscritos nos últimos 5 anos, verificou-se que o IADES e o ACCESS

não apresentaram atestado de capacidade técnica que comprovem este requisito.

Ressalta-se que este requisito da experiência comprovada, devido à complexidade e especificidade dos concursos das carreiras de polícia, é um dos mais importantes para a análise, inclusive foi descrito no Projeto Básico como o critério de desempate de propostas.

Quanto ao requisito de ter sede ou representação em Brasília, a empresa AOCP foi omissa.

Quanto aos requisitos de "promoção do desenvolvimento sustentável" e "uso racional de recursos e equipamentos", a AOCP não atendeu e o CEBRASPE foi omissa." (grifos originais)

Constata-se, portanto, que duas entidades (IADES e ACCESS) não comprovaram o requisito constante do subitem 3.1.2, do Projeto Básico 108020782, sendo que tal requisito, segundo a própria unidade técnica demandante, fora erigido à mais alta categoria dentre todos os requisitos elencados, sendo até mesmo critério de desempate previsto no subitem 12.3, do Projeto Básico 108020782. Logo, o descumprimento de tal requisito passou a ser critério determinante para exclusão das propostas respectivas.

Por outro lado, em tese, restariam apenas as propostas do CEBRASPE e da AOCP. Em relação a esta última, pode-se constatar também que a mesma deixou de atender o item 3.1.11, do Projeto Básico 108020782. Ademais, de acordo com a Nota de Rodapé 19, da Informação Técnica 7 (doc. SEI 111826501), o "Instituto AOCP propõe como preço o valor unitário de R\$410,00 (quatrocentos e dez reais) por candidato homologado. Tal valor tem o potencial de inviabilizar a referida proposta."

Logo, comparando as instituições que se disponibilizaram a realizar o concurso para o cargo de Agente Policial de Custódia, da Carreira Polícia Civil do Distrito Federal, a partir das propostas por elas apresentadas e firme nas Informações Técnicas 7 (doc. SEI 111826501) e 9 (doc. SEI 113281887), ambas de lavra da Escola Superior de Polícia Civil - ESPC, bem como dadas as retrospectivas das

contratações realizadas pela Polícia Civil, vislumbra-se que o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos – CEBRASPE, para o momento, é a organização que melhor atende às necessidades da Polícia Civil do DF, pois demonstrou possuir as melhores condições de prestar o serviço almejado, tanto no que se refere à estrutura física, bem como no que diz respeito aos recursos humanos a serem empregados em todas as fases do certame, destacando-se também no quesito relativo à segurança orgânica, notadamente por possuir parque gráfico próprio e estar sediada na Capital Federal, onde se desenrolará todas as fases do certame, sem se esquecer da comprovada experiência na realização de certames públicos para provimento de vagas das carreiras de polícia judiciária com número de inscritos superior a 70.000 (setenta mil) candidatos inscritos nos últimos 5 anos.

Integrante do Sistema de Segurança Pública do Distrito Federal, a contratante dispensa especial atenção à segurança dos certames que realiza, de forma a coibir eventuais fraudes que desacreditariam o certame com reflexos negativos a imagem da Polícia Civil do Distrito Federal.

Esclareça-se ainda, por pertinente, que o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos – CEBRASPE estabeleceu o menor valor da taxa de inscrição para o concurso (R\$ 188,00 - cento e oitenta e oito reais).

REQUISITOS DA EMPRESA A SER CONTRATADA

Compulsando os autos, notadamente a documentação de habilitação apresentada, verifica-se que o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos - CEBRASPE é uma associação civil sem fins lucrativos com sede em Brasília-DF, inscrita no CNPJ sob o nº 18.284.407/0001-53, registrada no 2º Ofício de Registros de Pessoas Jurídicas de Brasília-DF, sob o nº 000082415 e seu estatuto estabelece como principais finalidades o fomento e a promoção do ensino e da

pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e o desenvolvimento institucional, bem como, em sintonia com essas finalidades, a prestação de serviços de organização e realização de seleções públicas, avaliações educacionais e certificações, estando, portanto, constitucionalmente vinculada, à criação, à realização, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão em todos os ramos do saber e da divulgação científica, técnica e cultural.

Outrossim, 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.

CONCLUSÃO

Por todo o exposto, por entender 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 à necessidade da Polícia Civil do Distrito Federal - PCDF, além de ter apresentado a menor taxa de inscrição para o certame dentre as empresas interessadas, e firme nas conclusões expostas em sede das Informações Técnicas 7 (doc. SEI 111826501) e 9 (doc. SEI 113281887), ambas de lavra da Escola Superior de Polícia Civil - ESPC, sugiro 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 Agente Policial de Custódia, da Carreira Polícia Civil do Distrito Federal, não sem antes enviar os autos à Procuradoria-Geral do Distrito Federal, para a análise prévia de legalidade, nos exatos termos do disposto no Artigo 53, da Lei nº 14.133/2021.”

De acordo com a documentação de habilitação apresentada pelo CEBRASPE, observa-se mesmo tratar-se de instituição que tem por finalidade “fomentar e promover o ensino, a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico e o desenvolvimento institucional”, tendo como objetivos,

dentre outros, “realizar concursos públicos, processos de seleção, exames, avaliações, certificações, creditações e correlatos”.

Também consta que “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”.

Alguns procedimentos adotados na escolha da melhor entidade não seriam admitidos em um processo competitivo de licitação, como a exigência de comprovação de experiência em atividade idêntica – e não apenas similar -, e em concurso com número de inscritos (70.000) bem superior à estimada para este caso (15.000).

No entanto, como não há parâmetros legais objetivos para a escolha da contratada, essas questões não assumem a mesma relevância, desde que as justificativas sejam suficientes a demonstrar que o órgão fez a melhor escolha possível e que respeitou o direito dos particulares.

Nesse sentido, embora a Lei não tenha conferido parâmetros para a eleição do melhor contratado, o consulente estabeleceu esses parâmetros objetivos no Projeto Básico (item 12):

“12.1 - A escolha da CONTRATADA será pautada nos critérios objetivos definidos no presente Projeto Básico;

12.2 – Será escolhida a instituição cuja proposta atenda integralmente as especificações consignadas no presente Projeto Básico e as diretrizes contidas na Portaria nº 06, de 27 de janeiro de 2016, publicada no DODF de 03/03/2016, que institui o Regulamento dos Concursos Públicos para o provimento de cargos de Agente de Polícia, Agente Policial de Custódia, Escrivão de Polícia, Papiloscopista Policial, Perito Criminal e Perito Médico-Legista da Carreira de Polícia Civil do Distrito Federal, alterada pela Portaria nº 49, de 07 de maio de 2020, publicada no DODF de 13 de maio de 2020;

12.3 - Em caso de empate entre as propostas apresentadas, será considerado o seguinte critério de desempate:

a) Proposta da empresa que apresente o maior número de atestados de capacidade técnica que comprovem a organização e execução, nos últimos 5 (cinco) anos, de concurso público para provimento de vagas das carreiras de polícia judiciária, de nível superior, com número mínimo de inscritos superior a 70.000 (setenta mil) candidatos;

12.4 - Não serão consideradas as propostas cujos valores se mostrem insuficientes ou excessivos para a prestação dos serviços elencados no presente Projeto Básico;”.

Como houve o pacto de observar esses requisitos, cumpre ao consulente atestar que foram esses mesmos critérios utilizados para a escolha da melhor proposta, cumprindo a obrigação

assumida para si no Projeto Básico.

Especificamente sobre a **inquestionável reputação ético-profissional**, discorre o Prof. *Jorge Ulisses Jacoby Fernandes*^[2] se relacionar ao conceito de que desfruta a instituição perante a sociedade na qual exerce as funções, a sua fama, o seu renome. Envolveria não só o que a entidade faz, mas também o **“por quê faz” já que não pode ter fins lucrativos**, como também, a forma como realiza a sua função.

Não identifiquei nos autos eletrônicos a explicitação das razões pelas quais se concluiu tratar-se de instituição com “inquestionável reputação ética e profissional”.

Falta também aos autos a justificativa formal sobre o preço a ser pago (art. 72, VII), especialmente porque não ficou claro o valor cobrado, bastando observar que a proposta consignou que pretende receber pelo serviço “o valor total arrecadado com as taxas de inscrição”, totalizando o valor “estimado” de R\$ 5.922.000,00, **acrescido, ainda, de R\$ 673.748,75** que, aparentemente, não seria custeado com os recursos das “taxas” de inscrição, deixando de cumprir satisfatoriamente a exigência do inciso II do artigo 72 da Lei n. 14.133/2021. Também é importante avaliar a pertinência dos métodos de pesquisa e validação dos preços elencados no artigo 23 da Lei.

Ainda nesse aspecto, os autos se ressentem da **demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários** (inciso IX do artigo 72 da Lei n. 14.133/2021), considerando que o valor da inscrição **não poderá ser arrecadado diretamente pela contratada**, já que deve ser destinado ao Fundo de Modernização, Manutenção e Reequipamento da Polícia Civil do DF (LC 751/2007).

Falta ao caderno eletrônico a **autorização da autoridade competente** (inciso VIII do artigo 72 da Lei n. 14.133/2021).

Por outro lado, há **Projeto Básico** (108020782) aprovado (108050363), embora na sistemática da Lei n. 14.133/2021 apenas na hipótese de contratação integrada há obrigatoriedade de aprovação do Projeto Básico pela autoridade (art. 46, § 3º).

Além disso, o correto seria intitular o documento como “*Termo de Referência*”, à luz da definição legal do artigo 6º, XXIII da Lei n. 14.133/2021, deixando o “*Projeto Básico*” apenas para obras e serviços de engenharia (art. 6º, XXV).

Precedendo o Projeto Básico, cuidou-se de elaborar Documento de Oficialização de Demanda (89979087), Mapa de Riscos (96118153) e Estudo Técnico Preliminar (99632850).

A interessada apresentou documentação para comprovar a **habilitação jurídica, qualificação econômico-financeira, qualificação técnica e regularidade fiscal e trabalhista** (110233581, 110233595, 110233676 e 110233676), devendo o consulente **verificar a pertinência e vigência das comprovações apresentadas**.

Não identifiquei nos autos minuta de contrato para avaliação por esta PGDF, cuja assinatura é obrigatória à luz do artigo 95 da Lei n. 14.133/2021.

Por fim, registro a importância de **fazer inserir na minuta de contrato** a obrigação da contratada de cumprir as Leis Distritais n. 5.061/2013, 5.087/2013, 5.448/2017, 6.112/2018, 6.679/2020 e os Decretos n. 32.751/2011, 38.365/2017

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, **opino** no sentido de ser juridicamente viável a contratação direta do **CEBRASPE** para execução do concurso público pretendido, por dispensa de licitação, com amparo no artigo 75, XV da Lei n. 14.133/2021, desde que superadas as ressalvas deste opinativo.

À superior consideração.

Wesley Bento

Procurador do DF

Mat. 171.595-X

[1] NIEBUHR, Joel de Menezes. *Licitação pública e contrato administrativo*, 6. Ed., - Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 295.

[2] FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. *Contratação Direta sem Licitação*. 7ª ed., 2007, p. 423/424.



Documento assinado eletronicamente por **WESLEY RICARDO BENTO DA SILVA - Matr.0171595-X, Procurador(a) do Distrito Federal**, em 01/08/2023, às 12:07, 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= **118855092** código CRC= **094DB3A6**.

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