

JUSTIFICATIVA TÉCNICA

PROCESSO SEI Nº: 104069/2023 - Dispensa de Licitação nº25/2024

OBJETO: Contratação de serviços técnicos especializados de planejamento, organização e realização de concurso público.

Ementa: Contratação de empresa para organização e realização de concurso público. A regra é a realização de licitação. A dispensa de licitação é procedimento excepcional, podendo ser utilizada com fundamento no artigo 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/202, desde que presentes os requisitos citados no dispositivo.

1) RELATÓRIO

Trata-se de demanda originada na Secretaria de Tecnologia da Informação/STI objetivando a contratação de serviços técnicos especializados de planejamento, organização e realização de concurso público para provimento de 12 (doze) cargos de Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, bem como para formação de cadastro de reserva, de acordo com o Estudo Técnico Preliminar (0167919) e nas condições estabelecidas no Termo de Referência, anexado às peças (0167981 e 0171705).

Os autos estão instruídos, no que interessa a presente análise, com a seguinte documentação:

- 1) Documento de Formalização de Demanda – DFD, que originou a formalização do processo (0081774);
- 2) Manifestação da Divisão de Orçamento e Finanças (0104699);
- 3) Estudo Técnico Preliminar ((0167919);
- 4) Termo de Referência (0167981)
- 5) Termo de Referência com alteração (0171705);
- 6) Pesquisa de preços (0158657), (0158658), (0158659) e (0165047);
- 7) Autorização prévia da autoridade competente (0158925);
- 8) Documentos de habilitação das empresas proponentes: Fundação Getúlio Vargas – FGV, Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos - CEBRASPE, Instituto ACCESS, Instituto AOCF, Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultura e Assistencial Nacional - IDECAN e

9) Propostas de preço: 0172467, 0172680, 0176732, 0177612, 0177651, 0178567 e 0181449;

A comissão responsável pela fase preparatória do processo de contratação, designada pela Portaria nº 915/2023 de 27 de dezembro de 2023 (0128063), publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE nº 237, elaborou o Estudo Técnico Preliminar - ETP e o Termo de Referência – TR, que norteiam a presente contratação, apontando-se a contratação por dispensa de licitação com fulcro no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021 (item 6.14 do ETP); além de listar os requisitos de habilitação em razão da complexidade do serviço (item 6.15 a 6.17 do ETP) bem como os critérios de habilitação (itens 6.18 a 6.19 do ETP) dentre outros; conforme trechos a seguir transcritos:

Item 6.14:

*“para contratação de instituição especializada na prestação de serviços técnicos de realização de concursos com todas as etapas já descritas (especialmente **subitem 6.1** deste Estudo), sugere contratação direta por dispensa de licitação.*

A esse respeito, deve-se observar que, o Tribunal de Contas da União – TCU editou a súmula nº 287, que dita o seguinte:

“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 nexo efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado”.

Essa hipótese de dispensa de licitação (art. 24, XIII, da revogada Lei nº 8.666/1993) corresponde a dispensa atualmente prevista no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021.”

Na sequência o Estudo Técnico Preliminar em seu item 6.15 concluiu que:

“A organização e a realização do concurso público exigem da instituição que o realizará o preenchimento de requisitos técnico-especializados em razão da complexidade envolvida, descrita nos diversos itens que compõem este Estudo. Assim, para que o presente serviço seja contratado com fundamento no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, existem requisitos mínimos que devem ser atendidos pela organizadora do concurso público, dos quais se destacam:

a) ser instituição brasileira;

b) ter por finalidade, regimental ou estatutariamente, 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;

c) não ter fins lucrativos;

d) deter inquestionável reputação ética e profissional;

e) dispor de parque gráfico próprio, compatível com a projeção do número de inscritos;

f) comprovar por meio de atestados de capacidade técnica a organização e a realização de concurso público compatível com o objeto da contratação, com o número de inscrições homologadas superior a 2.000 (dois mil) candidatos.”

No decorrer da fase preparatória do processo de contratação, objetivando obter o preço estimado da despesa, a Comissão Organizadora do Concurso buscou preços públicos de diversos contratos firmados nos anos de 2023 e 2024 por vários tribunais, elaborando um mapa comparativo de preços e concluindo com o valor estimado de **R\$ 405.737,04** (quatrocentos e cinco mil, setecentos e trinta e sete reais e quatro centavos) considerando o número estimado de inscrições pagantes para o concurso de 4.000 (quatro mil) candidatos, conforme previsto no item 10.3 e 10.4 do Termo de Referência (0171705), ressaltando que o valor da contratação será balizado e contabilizado por faixa de inscritos.

No tocante à seleção de propostas para esta contratação, após conhecimento do preço estimado, a Comissão procedeu com a realização de pesquisa de preços identificando diversas instituições especializadas no objeto pretendido, que foram responsáveis pela execução da maioria dos concursos realizados em diversos órgãos públicos.

As principais bancas organizadoras de concursos públicos identificadas no País foram as seguintes: **a)** Fundação Getúlio Vargas (FGV); **b)** Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (CEBRASPE); **c)** Fundação Carlos Chagas (FCC); e **d)** Fundação Cesgranrio.

Para este processo de contratação foram contatadas três das principais instituições identificadas no parágrafo anterior, conforme registrado nos autos, e solicitado proposta mediante o fornecimento do termo de referência e parte do ETP no sentido de fornecer todas as condições e regras para participação da seleção de propostas, tendo recebido resposta e proposta das empresas FGV e CEBRASPE, e manifestação da Fundação Carlos Chagas sobre a ausência de interesse de participar deste processo simplificado de seleção (0172151).

Em atenção aos princípios da isonomia, competitividade e transparência, a Comissão Organizadora estendeu a solicitação de proposta para as demais empresas que manifestaram interesse e solicitaram informações para a apresentação de proposta, quais foram o Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e Assistencial – IDECAN; Instituto AOCP (processo SEI nº 101678/2024), Instituto Access e Instituto Novo Rumo.

Em fim foram recebidas as propostas constante nos autos às peças 0172467, 0172680, 0176732, 0177612, 0177651, 0178567, 0181449 conforme resumido no quadro a seguir:

Item	Descrição	Preço 01	Preço 02	Preço 03	Preço 04	Preço 05	Preço 06
01	Contratação de banca organizadora para realização de concurso público.	R\$ 256.000,00	R\$ 360.000,00	R\$ 399.889,00	R\$ 468.000,00	R\$ 536.000,00	R\$ 738.633,00
Valor calculado por candidato		Valor de R\$ 64,00 por candidato	Valor de R\$ 90,00 por candidato	Valor de R\$ 99,97 por candidato	Valor de R\$ 117,00 por candidato	Valor de R\$ 134,00 por candidato	Valor de R\$ 184,65 por candidato

Quadro 1

- Preço 01 – Instituto de Desenvolvimento Educacional, Cultural e Assistencial Nacional - IDECAN
- Preço 02 – Instituto ACCESS
- Preço 03 – Instituto de Educação e Desenvolvimento Social Nosso Rumo
- Preço 04 – Instituto AOCP
- Preço 05 – Fundação Getúlio Vargas
- Preço 06 – Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção e Eventos – CEBRASPE

O presente caso chega a esta Divisão de Licitações e Contratos a fim de que seja dado prosseguimento ao processo de dispensa de licitação com fundamento no inciso XV do art.75 da Lei nº 14.133/2021, objetivando a contratação direta para a execução de serviços técnicos especializados de planejamento, organização e realização de concurso público, conforme detalhado em Estudo Técnico Preliminar – ETP e Termo de Referência.

2) DA FUNDAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

A dispensa e a inexigibilidade de licitação constituem exceção no ordenamento jurídico brasileiro, que retiram seu fundamento do mesmo dispositivo constitucional que estabelece a obrigatoriedade de contratação mediante processo de licitação, “ressalvados os casos especificados na legislação” (art. 37, XXI, CF/88).

A exceção à regra geral de que se faça licitação tem por fundamento o fato de o processo licitatório muitas vezes conflitar com outros valores igualmente tutelados pela ordem jurídica ou pelo princípio da eficiência, ou, ainda, pela conveniência de instituir mecanismos de incentivo a determinadas instituições que atendam às exigências legais.

Assim, embora haja a possibilidade de se promover a licitação, o legislador reconheceu que sua dispensa traria melhores resultados.

No item 6.14 e seguintes do Estudo Técnico Preliminar a Comissão sugeriu a contratação direta por dispensa de licitação, com fundamento no art.75, XV da Lei nº14.133/2021, com observação da súmula nº 287 do Tribunal de Contas da União.

A hipótese disciplinada no inciso XV do art.75 da Lei 14.133/2021 estava prevista em termos similares no inciso XIII do art.24 da revogada Lei nº 8.666/1993, a que alude a Súmula nº 287 editada pelo Tribunal de Contas da União – TCU, que dita o seguinte:

“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 nexo efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado”.

Os órgãos fiscalizadores, com frequência, têm exigido o atendimento de requisitos legais retirados do próprio art.75, inciso XV, para que se faça a dispensa de licitação com apoio no mesmo dispositivo.

Consoante o art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, *ipsis litteris*:

“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”;

Na contratação com base no art.75, XV, da Lei nº 14.133/2021, se faz necessário à priori, a avaliação acerca do cumprimento dos requisitos enumerados na lei. Portanto, se a futura contratada é uma instituição brasileira sem fins lucrativos, com reputação ética e profissional, conhecida e reconhecida em todos os âmbitos da Administração, e tenha por finalidade regimental ou estatutariamente 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; até aqui a contratação de qualquer das instituições classificadas preliminarmente nesta seleção, que atenda tais requisitos estaria regular.

Ademais, conforme o Estudo Técnico Preliminar (item 6.15, alíneas “e” e “f”) a instituição deverá ainda, comprovar: *“e) dispor de parque gráfico próprio, compatível com a projeção do número de inscritos e f) comprovar por meio de atestados de capacidade técnica a organização e a realização de concurso público compatível com o objeto da contratação, com o número de inscrições homologadas superior a 2.000 (dois mil) candidatos.”*

A confirmação de que determinada entidade é uma instituição brasileira não provoca grandes esforços, bastando, examinar os seus documentos de constituição onde verificar-se-á dados que afastarão qualquer dúvida.

No tocante à sua finalidade, o estatuto social da entidade sem fins lucrativos deve prever sua finalidade. E, assim, se houver tal previsão, restará estabelecido o nexo causal entre o art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021 e o Estatuto Social da entidade.

Note-se, que os serviços contratados devem estar acobertados pela finalidade da instituição, ou seja, os serviços de realização de concurso público devem estar plenamente de acordo com a natureza jurídica e o objeto social da instituição contratada.

Após análise do Estudo Técnico Preliminar (0167919) e Termo de Referência (0167981 e 0171705) e a constatação de que se trata de contratação direta com fulcro no art.75, inciso XV da Lei nº 14.133/2021 combinada com a Súmula 287 do Tribunal de Contas da União, deve-se proceder sua instrução em conformidade com o art. 72 do referido diploma legal, além de seguir, no que couber, a Lista de Verificação para contratação – dispensa ou inexigibilidade – serviços e compras da Procuradoria Geral do Estado, conforme já recomendado pela Secretaria Administrativa.

Nos processos de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade de licitação a Lei nº 14.133/2021 determina o cumprimento dos requisitos de instrução do processo, a seguir enumerados, *in verbis*:

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 professor Joel de Menezes Niebuhr, tratou esse tema de forma bastante didática na 2ª Edição do e-book sob sua coordenação (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos / Joel de Menezes Niebuhr et al. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021) ao dispor:

"O primeiro passo da contratação direta é definir o seu objeto, o que precisamente atende a demanda da Administração Pública e as condições técnicas que sejam relevantes para sua execução, até para que se possa saber se é caso de inexigibilidade, de dispensa ou de licitação pública. A Administração Pública precisa saber o que pretende com o futuro contrato, o que o contratado será obrigado a realizar e em quais condições. Em razão da definição do objeto, praticamente de forma sequencial, a Administração Pública deve motivar a contratação direta.

Sendo assim, o inciso I do artigo 72 prescreve que o processo de contratação direta inicia com o "documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo". Tais documentos, em seu conjunto e de modo geral, prestam-se a definir o objeto e justificar a futura contratação, inclusive se é ou não caso de contratação direta. Os mesmos documentos são também exigidos no artigo 18 da Lei n. 14.133/2021, que trata da etapa preparatória dos processos de licitação pública.

(...)

O segundo passo para a Administração Pública é o de apontar a "estimativa de despesa" e

demonstrar que dispõe de “recursos orçamentários” para a contratação, o que é exigido nos incisos II e IV do artigo 72 da Lei n. 14.133/2021. Logo, deve-se proceder à pesquisa de preços, em conformidade com os parâmetros do artigo 23 da Lei n. 14.133/2021, cujo propósito é dispor de uma referência dos valores envolvidos na futura contratação, inclusive para que se tenha condições de selecionar o futuro contratado e aceitar o preço proposto por ele.

(...)

*Em seguida, a Administração Pública deve escolher com quem contratar e em quais condições. O inciso V do artigo 72 da lei n. 14.133/2021 exige a “comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária”, o inciso VI do mesmo artigo a “razão da escolha do contratado”, e, em seguida, o inciso VII demanda a “justificativa de preço”. Então, depois de definir o objeto e as condições de execução do futuro contrato (inciso I do artigo 72), depois de definir o preço de referência (inciso II do artigo 72) e de realizar as previsões orçamentárias (inciso IV do artigo 72), **a Administração Pública deve escolher com quem contratar e justificar a sua opção** (inciso VI do artigo 72), o que passa pela apuração da proposta para si mais vantajosa (inciso VII do artigo 72) **e pela investigação das qualificações do futuro contratado** (inciso V do artigo 72). (grifo nosso)*

Nesta fase, ela não precisa tratar todos os possíveis interessados com igualdade, o que seria necessário se ela devesse proceder à licitação pública. Repita-se, nos casos de dispensa e de inexigibilidade são aceitos agravos à isonomia, que cede parcialmente em face da impossibilidade de realizar a licitação pública ou da proteção de outros valores relacionados ao interesse público. Contudo, no mesmo passo, não se quer afirmar que a isonomia é derogada por completo, porque a Administração Pública não pode fazer valer discriminações desproporcionais e desnecessárias. Portanto, para escolher o contratante, a Administração Pública não é obrigada a tratar todos os possíveis interessados com igualdade, todavia deve fazê-lo na maior medida possível.

(...)” (grifo nosso).

3) DO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 72 DA LEI Nº14.133/2021

Sendo assim, cabe a esta Divisão de Licitações e Contratos analisar o cumprimento dos requisitos quanto à instrução do processo de contratação direta por dispensa de licitação, conforme previsto no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, o que passa a fazer:

3.1) DA FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (Inciso I, Art.72)

À peça (0081774) foi juntado Documento de Formalização de Demanda, seguido de Estudo Técnico Preliminar (0167919), Termo de Referência Original (0167981) e Termo de Referência ajustado (0171705), visando atendimento do inciso I do Art.72.

3.2) DA ESTIMATIVA DE DESPESA (Inciso II, Art.72)

No item 10 do Termo de Referência - TR consta que os serviços serão preferencialmente custeados com recursos arrecadados com a taxa de inscrição; que o recolhimento da taxa de inscrição será de responsabilidade da contratada e deverá ser realizado mediante pagamento de Guia de Recolhimento, sendo os valores depositados diretamente em conta do TCE/PI em atenção ao disposto na súmula nº 214 do Tribunal de Contas da União.

O número estimado de inscrições pagantes para o concurso é de 4.000 (quatro mil) candidatos, o que perfaz um valor, também estimado, a ser contratado de **R\$ 405.737,04 (quatrocentos e cinco mil, setecentos e trinta e sete reais e quatro centavos)**, assim como, que o custo para a realização do concurso público relativo aos serviços descritos no TR deverá ser balizado e contabilizado por faixas de inscritos, conforme detalhado no quadro 9 do subitem 10.3 do TR.

A estimativa de despesa foi calculada pela Comissão de Realização do Concurso (Portaria nº 915/2023 – Doe-TCE/PI nº237/2023,p.3) a partir de pesquisa de preço publico de contratos formalizados para

serviços de organização, planejamento e realização de concurso público nos anos de 2023 e 2024 consoante mapa de comparação de preços constante nos autos (0165047).

Por sua vez o valor estimado deste contrato foi fixado tomando-se por base uma estimativa de inscritos, cujo valor foi alcançado a partir de pesquisa por preço de inscrição e contratos celebrados pela administração pública, dentro das peculiaridades e complexidade do objeto, resguardando o previsto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, visando dar cumprimento ao inciso II do art.72.

Contudo, ao final do procedimento de contratação, se a proposta mais adequada e aprovada pela máxima autoridade do Tribunal, mostrar-se superior ao valor estimado, deve haver a complementação orçamentária que também deverá ser ajustada ao final do contrato com base na faixa do total de candidatos efetivamente inscritos.

3.3) DO PARECER JURÍDICO E PARECERES TÉCNICOS (Art.72, Inciso III)

Em cumprimento do art. 72, III, c/c o art. 53, § 4º, após a presente análise, os autos deverão ser remetidos à Assessoria Jurídica do TCE/PI, para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade da contratação direta, seguido de autorização final da despesa, emissão de empenho e formalização da contratação.

3.4) DA DEMONSTRAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS (Art.72, Inciso IV)

Às peças (0181389) há documento emitido pela Divisão de Orçamento e Finanças deste Tribunal, relativamente a declaração de compatibilidade orçamentária, com vistas a evidenciar a natureza da despesa envolvida nesta contratação, com a clara demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, nos termos do inciso IV do citado art.72.

3.5) DA HABILITAÇÃO (art. 72, V, da Lei 14.133/2021, item 6.18 e subitem do ETP)

Examinando a documentação de habilitação das instituições que apresentaram propostas, constata-se o seguinte:

3.5.1 Instituto ACCESS - não atendeu ao requisito previsto na letra "a" do subitem 6.18.4 do ETP, não apresentando o documento exigido (balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais). Faltando esse documento de habilitação, o Instituto deixou de comprovar atendimento integral ao disposto no subitem 6.18.4 do Estudo Técnico Preliminar, constituindo isso motivo suficiente para sua inabilitação.

Com relação ao documento de habilitação faltante (letra “a” do subitem 6.18.4 do ETP), cabe registrar que existe pendência na “Qualificação Econômico-Financeira” do SICAF (0184864).

Ademais, ainda na habilitação, cabe registrar que **formalmente** juntou Plano de Segurança em todas as etapas e fases sob sua responsabilidade, mas não parece compreensível que o Instituto ACCESS, sediado em Brasília (DF), faça o transporte aéreo das provas até São Luís (MA) e depois transporte essas provas por via rodoviária até Teresina (PI), como consta no subitem 5.9 da sua Proposta (p. 20).

3.5.2. Instituto Nosso Rumo - não atendeu ao requisito previsto no item 6.18.3 do ETP alínea “b” por apresentar plano de segurança que não englobou a segurança em todas as suas etapas e fases de sua responsabilidade, não mencionando detalhes do plano de segurança na fase de transporte das provas.

Desse modo, por força do art. 72, V, da Lei nº 14.133/2021, **os Institutos ACCESS e NOSSO RUMO devem ser inabilitados**, por não preencherem os requisitos de habilitação.

3.6) DA RAZÃO DE ESCOLHA DO CONTRATADO E DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO (Art. 72, VI e VII)

Com base em critérios objetivos e conhecidos, o julgamento da proposta compreende a sua verificação frente as especificações do objeto (exame de **conformidade**) e também a verificação dela com os preços de mercado (exame de **aceitabilidade**).

No julgamento, as propostas também são aferidas quanto às especificações ou requisitos previstos no edital, no estudo técnico preliminar ou termo de referência (**exame de conformidade**) e quanto à compatibilidade dos preços com os de mercado (**exame de aceitabilidade**).

No **exame de conformidade** verifica-se se a proposta atende os requisitos do edital, em especial **as especificações do objeto** desejado pela Administração (art.17, IV, e § 3º, da Lei nº 14.133/2021).

Embora tratando de licitação, o disposto no art. 59 também deve ser aplicado, no que couber, a processo de contratação direta, logo, se a proposta não atender os requisitos estabelecidos no ETP e TR deverá ser desclassificada, na forma do art. 59, II e V, da Lei nº 14.133/2021.

Somente após a verificação da conformidade da proposta com as especificações do objeto, passa-se ao **exame de aceitabilidade** (art. 59, III, da Lei nº 14.133/2021) dos preços, que compreende a verificação da **compatibilidade do preço da proposta com os praticados no mercado ou constantes do sistema de registro de preços**.

Pois bem, passa-se assim a análise e julgamento das propostas inicialmente sob o aspecto da conformidade.

3.6.1) Da proposta do Instituto IDECAN (Proposta Técnica de Prestação de Serviços nº 071/2024) - não foi formulada especificamente para a realização do concurso dos autos, como se pode ver pelos seguintes indícios:

i) Apresenta datas divergentes na proposta, ora 19/05/2024 (capa da Proposta), ora 19/04/2024 (item 4 – DO PREÇO. Pag.51- Peça 0178567);

ii) Essas duas datas (19/05 ou 19/04) são anteriores ao recebimento do TR e parte do ETP, que foram enviados em 05/06/2024 (Peça 0173382) cujos documentos viabilizariam a elaboração da proposta, assim se conclui que a proposta não foi elaborada para a realização do concurso do TCE/PI.

iii) Além de não ter sequer mencionado as áreas específicas dos cargos de Auditor a serem providos pelo concurso na sua proposta (item 2.3, “a”, “b” e “c” do ETP), nela também **não traz vários aspectos relevantes do ETP e do TR**, como dia e local de aplicação das provas (subitens 2.6 e 2.7 do ETP), forma das provas objetivas e discursivas (item 5 do TR), forma de pagamento (subitem 8.3.13 do ETP), legislação local mencionada (subitens 2.7, 2.8, 2.11 e 8.3.7 do ETP), etc., o que indica claramente que a Proposta apresentada foi adaptada de outra proposta.

3.6.2) Além da ausência de toda a documentação de habilitação, como já esclarecido, a **proposta do Instituto ACCESS** (Proposta Técnica e Financeira nº 073/2024) - não detalhou os cargos envolvidos no concurso (item 2.3, “a”, “b” e “c” do ETP) e não tratou da forma da prova objetiva com conhecimentos básicos, específicos e especializados conforme subitem 5.4 do TR e da forma da prova discursiva conforme itens 5.3 do mesmo TR.

3.6.3) A proposta do Instituto Nosso Rumo (Proposta s/nº, datada de 26 de junho de 2024) não foi formulada especificamente para a realização do concurso do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, como se pode ver pelos seguintes detalhes:

i) O Item 2.10 da proposta que trata da duração das provas objetivas considera a duração de 4 h para a realização das provas objetivas, enquanto que o item 7 do Termo de Referência foi estabelecida a duração de 4 horas e 30 minutos;

ii) O item 2.11 da proposta, que diz respeito à prova discursiva, índice que a proposta foi formulada para concurso público para o provimento dos cargos de Advogado e Procurador municipal em vez

do cargo de Auditor de Controle Externo, vejamos o trecho, quando estabelece o seguinte: “Para os candidatos inscritos nos cargos de Advogado e Procurador Municipal, a prova discursiva será aplicada no formato de peça processual, que será avaliada e corrigida conforme o estabelecido em Edital.”

iii) O item 2.12.1 da proposta menciona as provas discursivas como “peça processual”, como se tratasse de concurso para a área jurídica, ignorando que os subitens 2.3.1, 2.3.2, 5.3.1 e 5.3.2 do TR mencionam “parecer e duas questões discursivas”, reforçando assim a convicção de que a proposta foi elaborada para outro concurso e não para o presente concurso.

Desse modo, por força da aplicação subsidiária do art. 59, II, da Lei nº 14.133/2021, por falta de conformidade com as especificações contidas no ETP e no TR, as propostas dos Institutos IDECAN, ACCESS e NOSSO RUMO devem ser desclassificadas.

Como os Institutos ACCESS e Nosso Rumo não atendem os requisitos de habilitação além de terem propostas em desconformidade com o ETP e TR e o Instituto IDECAN também tem proposta desconforme ao ETP e TR, devem ser analisadas segundo o aspecto da **aceitabilidade** apenas as propostas apresentadas pelas instituições **AOCP, FGV e CEBRASPE**.

Por força do que dispõe o § 4º do art. 23 da nova Lei de Licitações, aos processos de contratação direta deve-se aplicar o disposto no § 1º do mesmo artigo, cabendo notar que nos **subitens 8.1 a 8.3.12 do Estudo Técnico Preliminar – ETP** estimou-se o valor da contratação usando-se como parâmetro contratações similares feitas pela Administração Pública no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, na forma do inciso II do § 1º do citado art. 23.

Para tanto foram considerados os valores das contratações para a realização de concursos pelo TCE/BA, TCE/SC, TCE/TO, TCE/GO e TJ/AL, **estimando-se o valor da contratação do objeto dos autos em R\$ 405.737,04** (quatrocentos e cinco mil, setecentos e trinta e sete reais e quatro centavos).

Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU, a justificativa de preços nas dispensas de licitação deve ser realizada preferencialmente pela apresentação de 3 (três) cotações válidas de empresa do ramo, conforme o seguinte enunciado:

“A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas.”
(Acórdão 1565/2015, Plenário, Boletim de Licitações e Contratos nº 248, destacou-se).

No caso dos autos, restam exatamente 3 (três) propostas válidas com os seguintes preços:

Instituição	AOCP	FGV	CEBRASPE
Preço (R\$)	468.000,00	536.000,00	738.633,00

Embora os 3 (três) preços estejam acima do valor estimado pela Administração (R\$ 405.737,04), não parece caso de desclassificar todas as propostas por “permanecerem” com preços “acima do orçamento estimado para a contratação (art. 59, III, da Lei de Licitações), devendo-se antes aplicar subsidiariamente o disposto na Instrução Normativa nº SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, cujo art. 6º dita o seguinte:

“Art. 6º Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 5º, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.
(...)

§ 3º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 5º **Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços**, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.

...” (destacou-se).

Calculando-se a média dos valores dessas três propostas classificadas, na forma do art. 6º da Instrução Normativa nº 65/2021, tem-se um preço médio de R\$ 580.877,66 (quinhentos e oitenta mil oitocentos e setenta e sete reais e sessenta e seis centavos).

No exame de aceitabilidade dos preços contidos nas propostas, tem-se que o valor apresentado pelo CEBRASPE é bem superior ao preço médio das propostas válidas, devendo ser desconsiderado.

Considerando que as propostas classificadas possuem semelhante potencial para futura contratação, passou-se a analisar as considerações constantes do item 7.2 do Estudo Técnico Preliminar em face da maior experiência em realização de concursos em diversos Tribunais de Contas nos últimos 4 (quatro) anos, passamos a transcrever:

“7.2. Considerando a experiência das bancas proponentes na realização de concursos públicos para preenchimento de vagas e formação de cadastro de reserva de cargos de provimento efetivo, de nível superior, do quadro de pessoal de diversos Tribunais de Contas nos últimos 4 (quatro) anos, foram identificadas as seguintes instituições:

a) Fundação Getúlio Vargas – FGV: concurso público para o Tribunal de Contas do Pará – 2024, concurso público para o Tribunal de Contas do Estado de Goiás - 2024, concurso público para o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - 2023, concurso público para o Tribunal de Contas do Estado da Bahia – TCE/BA – 2023, concurso público para o Tribunal de Contas do Espírito – 2022, Santo, concurso público para o Tribunal de Contas de Tocantins – 2022, concurso público para o Tribunal de Contas do Estado do Piauí – 2021 e concurso público para o Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

b) Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos –CEBRASPE: concurso público para Tribunal de Contas do Distrito Federal – 2023, concurso público para Procurador de Contas do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – 2023, concurso público para Conselheiro Substituto para o Tribunal de Contas da Paraíba – 2022, concurso público para o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro – 2022, concurso público para o Tribunal de Contas de Santa Catarina - 2021.

c) Fundação Carlos Chagas: concurso público para o Tribunal de Contas de Goiás – 2022.”

Dito isso, verificou-se que a Fundação Getúlio Vargas é a instituição que possui o maior acervo de experiências em concurso de Tribunal de Contas, como elencado no item 7.2 "a" do ETP. Enquanto a **FGV** realizou 08 (oito) concursos para cargos de Auditor de Controle Externo ou correspondente para Tribunais de Contas por todo o Brasil nos últimos 4 anos; o **CEBRASPE** realizou 3 (três) concursos para cargos de Auditor de Controle Externo ou equivalentes em Tribunais de Contas, no mesmo período, mas apresentou proposta de valor bem mais elevado. Por sua vez, verificou-se que o Instituto AOCF realizou 1 (um) concurso no Tribunal de Contas do Pará com 1.274 e 7.137 candidatos inscritos (p.8/9 de sua proposta).

Nesse sentido, nos afigura que o critério da confiança seja o diferencial da análise feita, a priori, pela Comissão do Concurso, ainda que de forma indireta. O que se passa é que, dentre diversas instituições que realizam serviços técnicos especializados de planejamento, organização e realização de concurso público, há uma que apresenta uma expressiva experiência em concursos em Tribunais de Contas, e, sobretudo, já prestou serviços irretocáveis ao próprio contratante nos três últimos concursos realizados, assim, com essas

ponderações e salvo melhor juízo, afigura-se a Fundação Getúlio Vargas como a autora da proposta mais adequada à atividade que se pretende realizar no TCE/PI, entretanto, o juízo final de conveniência e oportunidade deve recair sobre a máxima autoridade desta Corte de Contas.

Ao discorrer sobre o inciso XV do art. 75 da nova Lei de Licitações, em comentário no tópico "O Concurso Público e o Vínculo de Confiança", o professor Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p.1.087) defende que a contratação de instituição para a realização de concurso público deve ser feita por inexigibilidade de licitação ante a existência de vínculo de confiança exigido, *in verbis*:

"Afigura-se que o entendimento tradicional é mais compatível com a finalidade do inc. XV. A atividade de concurso público não pode ser enquadrada nas diversas hipóteses do referido inc. XV. Por certo, não se trata de atividade de cunha educacional. Nem existe atividade que se submete ao conceito de desenvolvimento institucional. Anote-se, ademais, que uma parcela relevante dos serviços de concurso vestibular é prestada em favor de outras instituições, que não aquelas às quais a fundação se vincula.

(...)

Assim se passa porque o concurso vestibular consiste numa atividade seletiva que envolve um vínculo de confiança. No passado, o concurso vestibular era realizado no âmbito interno de cada universidade. O vestibular unificado e a multiplicação dos candidatos inviabilizaram que a própria universidade promova o concurso. Ao se valer de terceiros, a universidade realiza uma escolha fundada em critérios de confiança e a identificação com certas orientações pedagógicas e filosóficas.

Não há cabimento em promover uma licitação para tentar comparar propostas de realização do concurso vestibular.

Aliás, a hipótese conduziria à própria frustração da finalidade buscada. A realização de licitação conduziria à divulgação de orientações sobre a configuração do concurso público, o que é incompatível com a função de seleção e com a avaliação da capacidade dos candidatos."

Isso exige a preservação do sigilo na concepção do concurso, além da adoção de soluções teóricas e práticas altamente complexas e sofisticadas, aptas a assegurar os resultados pretendidos. (Grifo Nosso).

Isso posto, passou-se a análise da Fundação Getúlio Vargas no tocante ao cumprimento dos requisitos do próprio dispositivo inciso XV do art.75, quais sejam: a) ser instituição brasileira; b) ter por finalidade, regimental ou estatutariamente, 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; c) deter inquestionável reputação ética e profissional; d); não ter fins lucrativos; acrescidas daquelas condições pertinentes ao Estudo Técnico Preliminar do TCE/PI que são: e) dispor de parque gráfico próprio, compatível com a projeção do número de inscritos e f) comprovar por meio de atestados de capacidade técnica a organização e a realização de concurso público compatível com o objeto da contratação, com o número de inscrições homologadas superior a 2.000 (dois mil) candidatos, constatou-se o atendimento de todas as condições e requisitos da lei e do ETP e TR.

Às peças (0172489, 0172492, 0172605, 0172607, 0172609, 0172648, 0172650), consta comprovação de que a futura contratada detém capacidade técnica e operacional para a execução dos serviços e que preenche os requisitos de habilitação. Apresentou atestados de capacidade técnico-operacional; plano de segurança sobre sigilo que evidencia a utilização de rigorosos mecanismos de segurança em todas as etapas e fases sob sua responsabilidade (pag.43/54 da peça 0172609); Apresentou documento que comprova infraestrutura logística e parque gráfico e computacional (pag.55 da peça 0172609) compatível com a projeção do número de inscritos, bem como comprovou possuir assessoria jurídica própria a fim de assistir às ações judiciais relacionadas ao certame, inclusive após o término do concurso. Assim demonstrado o cumprimento do inciso V do art.72.

Ademais, a referida instituição de caráter técnico-científico e educativo foi reconhecida de

utilidade pública pelo Governo Federal - Decreto s/nº de 27/05/1992 publicado no DOU de 28/05/1992; pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro - Decreto n.º 39.714, de 11/08/2006, publicado no D.O.E de 14/08/2006, e pelo Município do Rio de Janeiro, pela Lei n.º 5.242, de 17 de janeiro de 2011, publicada no D.O.M de 18/01/2011 (pag.56 da peça 0172609).

Acrescente-se que o fato da mesma instituição ter realizado os últimos três concursos públicos para este Tribunal, de forma irretocável, reforça o quesito confiança como peso na escolha da proposta. O critério de confiança na contratação por dispensa de licitação é a confiança da Administração Pública em quem pretende contratar, cujo critério, apesar de subjetivo deve levar em consideração a certeza de que o serviço será prestado de acordo com as expectativas da Administração Pública, critério que se torna objetivo em face das experiências anteriores, serem concretas e positivas.

Por todo o exposto, justifica-se e sugere-se que a proposta mais adequada seja a apresentada pela Fundação Getúlio Vargas, inscrita no CNPJ sob o nº33.641.663/0001-44 no valor R\$ 536.000,00 (quinhentos e trinta e seis mil reais) que atendeu aos requisitos técnicos estabelecidos no Termo de Referência (0156267) e todas as condições de habilitação prevista no ETP.

Em suma, incumbe à autoridade administrativa realizar uma atividade de ponderação, sendo indispensável tomar os preços de mercado e analisar aqueles estimados em vistas das características da instituição e da atividade referida no caso concreto.

Para viabilizar dados que possibilitassem a ponderação da administração a cerca do caso concreto, a comissão organizadora do concurso, em atenção ao princípio da isonomia recorreu à diversas instituições semelhantes que atuam no ramo e, em procedimento seletivo simplificado, solicitou propostas de preços de várias instituições, cujos valores registrou-se no quadro 1, não com o espírito de buscar a proposta de menor preço, mas imbuída do sentimento de buscar a melhor proposta, ainda que avaliada por critérios diversos do menor preço, observando-se características mais intimamente relacionadas ao caso concreto.

Neste sentido, vale ressaltar que a Administração não deve privilegiar certa instituição de modo injustificado, pois se todas elas desempenham atividades equivalentes, tenham potencial pelo que possam ser contratadas pela administração e atendem aos requisitos de habilitação, é imperioso justificar o motivo de preferência por uma delas especificamente, haja vista que o dispositivo não privilegia o menor preço mas, a melhor proposta, a mais adequada. No caso concreto, acrescente-se que a proposta mais adequada apresentou preço abaixo da média de preço dentre as propostas classificadas neste processo seletivo simplificado.

Analisando-se os valores das propostas classificadas, tem-se um preço médio de R\$ 580.877,66 (quinhentos e oitenta mil oitocentos e setenta e sete reais e sessenta e seis centavos) enquanto que a proposta da empresa FGV apresentou o valor de R\$ 536.000,00 (quinhentos e trinta e seis mil reais).

3.7) DA AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE (Art.72, Inciso VIII)

À peça (0158925), consta autorização prévia da autoridade competente. Contudo, para que a contratação tenha eficácia, ela deve ser autorizada em definitivo pela autoridade competente do órgão após analisadas as condições fáticas e os fundamentos legais que levam à Administração a optar por este tipo de contratação, assim como as condições de habilitação e contratuais previstas, com vista ao atendimento do inciso VIII do art. 72.

3.8) DA PUBLICIDADE (Art.72, paragrafo único)

A cerca da publicidade do certame, vale ressaltar que, embora o § 3º do art.75 disponha sobre à preferencia de divulgação do aviso de dispensa de licitação em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

É oportuno dizer que, tal exigência quanto à preferencia de divulgação de aviso em sitio eletrônico, não se aplica ao caso concreto, cuja aplicação se aperfeiçoa nas contratações de que tratam os incisos I e II do referido dispositivo, não se trata de dispensa de licitação em razão de valor, nem competição em busca do

menor preço, mas, da escolha de uma instituição dentre aquelas que atendam aos requisitos do art.75, XV, além de requisitos técnicos e de habilitação dentre outras exigências previstas em Estudo Técnico Preliminar, que caracterize a proposta mais vantajosa e mais adequada ao objeto da contratação, no caso, realização de concurso público para provimento de 12 (doze) cargos de Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, e nesse ponto, a empresa que apresentou maior experiência em realização de concursos para os Tribunais de Contas do Brasil, parece ser a mais adequada aos fins que se destina, conforme discorrido em linhas pretéritas.

Vale registrar ainda que nesta hipótese de contratação, o alvo não é exclusivamente obter a proposta de menor valor, devendo considerar outras propostas compatíveis com o preço de mercado e valorar também o vínculo de confiança, mas a contratação da instituição mais adequada ao Tribunal de Contas, tanto no quesito experiência, plano de segurança e capacidade técnica demonstrada, com destaque ao quesito confiança, que embasado em experiências anteriores, concretas e positivas em relação a serviços já executados pela proponente para este Tribunal, reforça a possibilidade de que o serviço será prestado de acordo com as expectativas da Administração Pública.

Em atendimento ao art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21, o ato que autoriza a contratação direta deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no sítio eletrônico do TCE/PI.

4) CONCLUSÃO

Observados os requisitos estabelecidos no art. 72 da Lei nº 14.133/21, verifica-se que a dispensa de licitação se enquadra no art. 75, inciso XV do referido diploma legal, cabendo o juízo final de oportunidade e conveniência à autoridade máxima deste Tribunal.

Por fim, importa destacar que o instrumento de formalização será o termo de contrato, com base no caput do art. 95, da Lei nº 14.133/21, cuja minuta segue anexa (0182523), para fins de exame e controle preventivo da legalidade (art.53, § 4º da Lei 14.133/2021).

Ante o exposto, entende-se possível a contratação direta em razão de caracterizar-se a situação de dispensa de licitação prevista no art.75, XV da Lei nº14.133/2021, vez que atendidos os requisitos legais aplicáveis à espécie.

É a justificativa, ao crivo da autoridade superior quanto ao juízo de conveniência e oportunidade de contratação da Fundação Getúlio Vargas, inscrita no CNPJ/ME sob o nº 33.641.663/0001-44, com sede na Rua Jornalista Orlando Dantas, 36, Rio de Janeiro - RJ, CEP 22.250-900, Telefone: (21) 3799-5456, e-mail: demanda.conhecimento@fgv.br/ priscila.figueiredo@proj.fgv.br com o valor estimado de R\$ 536.000,00 (quinhentos e trinta e seis mil reais) para a base de 4.000 candidatos inscritos, nos termos da proposta.

Teresina (PI), 09 de julho de 2024.

Rosemary Capuchu da Costa
Agente de Contratação - Portaria nº 15/2024 de 25/01/2024
Chefe da Divisão de Licitações e Contratos
Mat. 02.062



Documento assinado eletronicamente por **ROSEMARY CAPUCHU DA COSTA, Chefe de Divisão**, em 09/07/2024, às 16:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.tce.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0182522** e o código CRC **6EC54773**.

📍 Av. Pedro Freitas 2100 | Centro Administrativo | Teresina-PI | CEP: 64018-900

☎ 3215-3800 | CNPJ: 05.818.935/0001-01

✉ tce@tce.pi.gov.br