

Rio de Janeiro, 15 de outubro de 2024

PARECER N° 51/2024/CONJUR-PPSA

Processo n° DL.PPSA.044/2024

DISPENSA DE LICITAÇÃO PARA
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS
ESPECIALIZADOS DE PLANEJAMENTO,
ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO DO 1º
CONCURSO PÚBLICO DA PPSA.

1. Cuida-se de consulta proveniente da Gerência de Licitações e Contratos (“GLC”) sobre o procedimento de dispensa de licitação, o qual visa à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de planejamento, organização e realização do 1º Concurso Público da PPSA, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses.

2. Os documentos e informações – todos digitais – relativos a essa contratação no âmbito do processo administrativo n° DL.PPSA.044/2024 (“Processo”), consubstanciado na Correspondência Interna DAFC n° 069/2024, de 11 de outubro de 2024, foram disponibilizados a esta Consultoria Jurídica (“Conjur”), por meio da correspondência eletrônica recebida em 11 de outubro de 2024 (17:08), com link de acesso a pasta do servidor interno da PPSA, constando:

- I. Correspondência Interna DAFC n° 069/2024, datada de 11 de outubro de 2024 (arquivo com o nome de “0 – Solicitação de Parecer Jurídico Complementar.pdf” e com 01 (uma) página, modificado pela última vez em 11 de outubro de 2024, às 16:53);
- II. Nota Técnica n° DAFC.086/2024 – Versão 04, datada de 10 de outubro de 2024 (arquivo com o nome de “2 – NT Concurso Público PPSA versão 04 – 2024.10.09rev.pdf” e com 11 (onze) páginas, modificada pela última vez em 11 de outubro de 2024, às 15:49);
- III. Anexo a Nota Técnica, proposta comercial do IDCAP, datada de 11 de setembro de 2024 (arquivo com o nome de “2.1 – Proposta Comercial – IDCAP – 11 – Set

- SPAM.pdf*” e com 3 (três) páginas, modificado pela última vez em 03 de outubro de 2024);
- IV. Anexo a Nota Técnica, proposta técnica IDCAP (arquivo com o nome de “2.2 – *Proposta Técnica – IDCAP – 11-Set SPAM.pdf*” e com 35 (trinta e cinco) páginas, modificado pela última vez em 03 de outubro de 2024, 17:33);
 - V. Anexo a Nota Técnica, mensagem de proposta IDCAP (arquivo com o nome de “2.3 – *Mensagem Proposta IDCAP 30-09-2024.pdf*” e com 2 (duas) páginas, modificado pela última vez em 11 de outubro de 2024, 16:17);
 - VI. Anexo a Nota Técnica, proposta IDCAP, datada de 30 de setembro de 2024 (arquivo com o nome de “2.4 – *Proposta Técnica_Comercial – IDCAP 30-09.pdf*” e com 8 (oito) páginas, modificado pela última vez em 11 de outubro de 2024, 16:16);
 - VII. Anexo a Nota Técnica, mensagem diligenciamento (arquivo com o nome de “2.5 – *Mensagem Diligenciamento IDCAP para CBPF.pdf*” e com 2 (duas) páginas, modificado pela última vez em 11 de outubro de 2024, 16:08);
 - VIII. Anexo a Nota Técnica, resposta diligenciamento (arquivo com o nome de “2.6 – *Resposta CBPF Diligenciamento IDCAP Zap.pdf*” e com 1 (uma) página, modificado pela última vez em 11 de outubro de 2024);
 - IX. Anexo a Nota Técnica, mensagem Dotação Orçamentária (arquivo com o nome de “2.7 – *Nova Mensagem Disp. Orçamento.pdf*” e com 4 (quatro) páginas, modificado pela última vez em 11 de outubro de 2024, 16:04);
 - X. Minuta do contrato (arquivo com o nome de “3 – *MINUTA Contrato 031 -IDCAP – Concurso PPSA.docx*” e com 33 (trinta e três) páginas, modificado pela última vez em 09 de outubro de 2024, 14:38);
 - XI. Conjunto de Documentos (conjunto de arquivos denominado “*Alvarás.zip*”, contendo: “*Alvará de Funcionamento Bombeiros.pdf*” e “*Alvara de Funcionamento Prefeitura.pdf*”);
 - XII. Conjunto de Documentos (conjunto de arquivos denominado “*Atestados.zip*”, contendo: “01. *Atestado - CREA-BA - Governo Federal - 2023 - (10.466 inscritos).pdf*”, “1. *Atestado - BA - UNEB (29.973 inscritos).pdf*”, “1. *Atestado - BR - MCTI.pdf*”, “02. *Atestado - RJ - FSRJ - 2022 - (84.930 inscritos).pdf*”, “04. *Atestado - ES - Idaf- Governo do Estado - 2021 (668 inscritos).pdf*”, “05. *Atestado - ES - OGMO - 2022 (36.388 inscritos).pdf*”, “06. *Atestado - ES - Serra - 2018 - (19.068 inscritos).pdf*”, “07. *Atestado - ES - Serra - 2019 - (18.011 inscritos).pdf*”, “08. *Atestado - BA - Vitória da Conquista - 2022 - (11.890 inscritos).pdf*”, “09. *Atestado - ES - CM Vitória (2024) 7.802 inscritos.pdf*”, “10. *Atestado - SP - OGMO Santos - 2022 - (6.626 inscritos).pdf*”, “11. *Atestado - SP - Tremembé - 2022 - (6.357 inscritos).pdf*”, “12. *Atestado - BA - Várzea Nova - 2021 - (4.854 inscritos).pdf*”, “13. *Atestado - ES - SAAE Linhares - 2019 (4.768 inscritos).pdf*”, “14. *Atestado - ES - Fundão - 2020 - (4.100 inscritos).pdf*”, “15. *Atestado - ES -*

- São Roque do Canaã - 2019 - (3.946 inscritos).pdf*", "16. *Atestado - ES - Águia Branca - 2023 - (2.853 inscritos).pdf*", "17. *Atestado - ES - Águia Branca - 2018 - (1.253 inscritos).pdf*", "18. *Atestado - ES - SAAE Ibiraçu - 2020 - (1.205 inscritos).pdf*", "19. *Atestado - BA - Ribeira do Pombal - 2021 - (1.182 inscritos).pdf*", "20. *Atestado - ES - Aracruz - 2023 - (4.307 inscritos).pdf*", "21. *Atestado - ES - Ibatiba - 2022 - (579 inscritos).pdf*", "22. *Atestado - BA - CM Ipiatã - 2023 - (660 inscritos).pdf*", "23. *Atestado - ES - Boa Esperança - Câmara - 2019 - (945 inscritos).pdf*", "24. *Atestado - ES - SAAE Aracruz - 2023 - (2.668 inscritos).pdf*", "25. *Atestado - ES - Linhares - 2019 - (6.631 inscritos).pdf*", "26. *Atestado - Técnico Operacional - Lucimar.pdf*" e "27. *Atestado - Plano de Cargos e Salários - Em andamento - Alegre-ES.pdf*";
- XIII. Conjunto de Documentos (conjunto de arquivos denominado "CRA.zip", contendo: "Certidão de Regularidade – IDCAP.pdf" e "Certidão de Responsabilidade Técnica – Lucimar.pdf");
- XIV. Conjunto de Documentos (conjunto de arquivos denominado "Declarações.zip", contendo: "IDCAP-Declaração atendimento ao inciso XXXIII art 7 CF88.pdf", "PPSA-RJ-2024-Declaração atendimento ao inciso XXXIII art 7 CF88.pdf", "PPSA-RJ-2024-Declaração Constitucional Complementares.pdf", "PPSA-RJ-2024-Declaração de Compliance Habilitação.pdf", "PPSA-RJ-2024-Declaração de Entidade sem fins lucrativos.pdf", "PPSA-RJ-2024-Declaração Lei Anti-Corrupção.pdf", "PPSA-RJ-2024-Declaração LGPD.pdf", "PPSA-RJ-2024-Declaração responsabilidade na execução.pdf", "PPSA-RJ-2024-Declaração Sigilo e Confidencialidade.pdf" e "PPSA-RJ-2024-Declaração Sustentabilidade Social Ambiental.pdf");
- XV. Conjunto de Documentos (conjunto de arquivos denominado "Documentos Coordenador Técnico" contendo: "Contrato – Coordenador Técnico – Sérgio.pdf" e "Documento Pessoal – Coordenador Técnico – Sérgio.pdf");
- XVI. Conjunto de Documentos (conjunto de arquivos denominado "Economico-financeira" contendo: "BALANÇO IDCAP - 2021.pdf", "ÍNDICE DE LIQUIDEZ -IDCAP n- assinado.pdf", "Abertura - Balanço - DRE - Encerramento.pdf", "Balanço - IDCAP -2022.PDF", "DRE- IDCAP - 2022.PDF", "Índice de Liquidez - 2022.pdf", "NOTA EXPLICATIVA IDCAP.pdf", "Balanço diário 2023 Idcap nº 8 volume 2 2 anexos (2).pdf" e "BALANÇO PATRIMONIAL ECD 2023 IDCAP.pdf");
- XVII. Conjunto de Documentos (conjunto de arquivos denominado "Habilitação Jurídica" contendo: "Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ.pdf", "CRC SICAF.pdf", "Estatuto Social IDCAP.pdf", "Gustavo - Representante Legal - CNH.pdf", "IDCAP - ATA 01.pdf", "IDCAP - ATA 02.pdf", "IDCAP - ATA 04.pdf", "IDCAP - ATA 05.pdf", "Lucimar - Presidente - CNH.pdf" e "Procuração Gustavo.pdf");

- XVIII. Conjunto de Documentos (conjunto de arquivos denominado “*Modelos manual do treinamento*” contendo “*Manual ASF.pdf*”, “*Manual Coordenador.pdf*” e “*Manual Fiscais de Sala.pdf*”);
- XIX. Conjunto de Documentos (conjunto de arquivos denominado “*Pareceres*” contendo “*Parecer Jurídico IDCAP – DISPENSA DE LICITAÇÃO.pdf*”);
- XX. Conjunto de Documentos (conjunto de arquivos denominado “*Regularidade Fiscal e Trabalhista*” contendo “*Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ.pdf*”, “*CEIS - Certidão Negativa (08-02-2025).pdf*”, “*Certificado de Registro Cadastral - CRC; SICAF.pdf*”, “*CND Estadual (06-10-2024).pdf*”, “*CND Estadual (26-12-2024).pdf*”, “*CND Federal (04-01-2025).pdf*”, “*CND Municipal (11-10-24).pdf*” e “*CND Trabalhista (04-01-2025).pdf*”;
- XXI. Apresentação IDCAP (arquivo com nome de “*Apresentação IDCAP – Geral.pdf*” e com 34 (trinta e quatro) páginas, modificado pela última vez em 30 de setembro de 2024, 13:31);
- XXII. Apresentação IDCAP (arquivo com nome de “*Apresentação IDCAP – Simplificada.pdf*” e com 26 (vinte e seis) páginas, modificado pela última vez em 30 de setembro de 2024, 13:32);
- XXIII. Lei Municipal nº 4.625/23, do Município de Aracruz (arquivo com o nome de “*Lei 4.625 – Título de Utilidade Pública – IDCAP.pdf*” e com 1 (uma) página, modificado pela última vez em 30 de setembro de 2024, 13:32);
- XXIV. Relatório de Diligência (arquivo com o nome de “*Relatório MCTI-CBPF-IDCAP.pdf*” e com 15 (quinze) páginas, modificado pela última vez em 30 de setembro de 2024, 13:32);
- XXV. Vídeo Institucional (arquivo com nome de “*Vídeo – Institucional IDCAP.url*”, modificado pela última vez em 30 de setembro de 2024, às 13:32);
- XXVI. Vídeo de Segurança (arquivo com nome de “*Vídeo – Segurança IDCAP.url*”, modificado pela última vez em 30 de setembro de 2024, às 13:32); e
- XXVII. Parecer nº 49/2024/CONJUR-PPSA, datado de 23 de setembro de 2024 (arquivo com o nome de “*Parecer nº 49.2024_DL_Banca Concurso Público.pdf*” e com 32 (trinta e duas) páginas).

3. O presente processo foi submetido inicialmente a uma análise jurídica para a contratação da Fundação Getúlio Vargas (“FGV”), resultando na emissão do Parecer nº 49/2024/CONJUR-PPSA.

4. Contudo, após a data de emissão do referido parecer, a GLC identificou que a proposta da empresa IDCAP havia sido encaminhada dentro do prazo previamente estabelecido, 11 de setembro de 2024, mas acabou retida na caixa de spam.

5. Realizada a análise da proposta, constatou-se que a contratação do IDCAP – Instituto de Desenvolvimento e Capacitação (“IDCAP”) oferecia maior vantagem para a PPSA, razão

pela qual o processo foi submetido novamente para nova manifestação jurídica, conforme esclarecido na Nota Técnica DAFC.086/2024 – Versão 04:

“4.5 Ao final desses estudos, foi elaborado o Termo de Referência (“TR”), anexo a esta NT, que norteou a elaboração das propostas finais da FGV e do IDCAP. O TR não foi enviado às demais instituições consultadas inicialmente, uma vez que as mesmas declinaram de apresentar propostas conforme e-mails constantes da pasta eletrônica do processo.

4.6 EM 11/09/2024 foram recebidas as propostas da FGV e do IDCAP. A proposta do IDCAP, recebida em 11/09/2024 (17:43), foi bloqueada pela proteção AntiSpam corporativa e só foi recuperada pela GTI em 24/09/2024, após provocação da instituição. Considerando que a proposta do IDCAP foi recebida dentro do prazo estabelecido (até 11/09/2024), para garantir a isonomia e a transparência do processo, ela foi analisada e comparada com a proposta da FGV.

(...)

6.12. Assim, por todo o exposto e considerando as especificidades do concurso da PPSA - exigência de experiências de 5 anos para Analistas e de 10 anos para Advogado e Especialista em óleo e gás, e provas discursivas em português e inglês para cada um dos perfis de Advogado e Especialista em óleo e gás – verifica-se que a proposta do IDCAP é financeiramente mais atrativa.” (grifo nosso)

6. Destaca-se, ainda, que os documentos listados no parecer n° 49/2024/CONJUR-PPSA integram o presente processo, não tendo sido elencados novamente neste parecer para evitar duplicidade e confusão, preservando-se assim a clareza e a ordem do conteúdo.

7. É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

8. A contratação pretendida visa satisfazer as necessidades da PPSA referentes a contratação de serviços técnicos especializados para organização e realização do 1º concurso da PPSA, para o provimento de vagas dos cargos de Advogado, Analista de Gestão Corporativa, Analista de Tecnologia da Informação e Especialista em Petróleo e Gás, todos

de nível superior. Para tanto, propõe-se a contratação do IDCAP - Instituto de Desenvolvimento e Capacitação (“IDCAP”) por dispensa de licitação, com fundamento no art. 29, VII, da Lei nº 13.303/2016. Nesse sentido, a Nota Técnica nº DAFC.086/2024 – Versão 04 contextualiza e justifica a necessidade da contratação:

“2. HISTÓRICO

2.1. Em 17/04/2017 foi firmado o contrato CT.PPSA.002/2017, com a FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA, ENSINO E ASSISTÊNCIA À ESCOLA DE MEDICINA E CIRURGIA DO RIO DE JANEIRO E AO HOSPITAL UNIVERSITÁRIO GAFFRÉE E GUINLGE, DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO RJ – FUNRIO, para realização do planejamento e execução do 1º Processo Seletivo Simplificado, visando à contratação de 15 (quinze) profissionais por tempo determinado, com prazo de execução de 100 (cem dias) e vigência do contrato por 12 (doze) meses. O processo seletivo foi custeado pelas taxas de inscrição, recolhidas diretamente pelos candidatos em favor da FUNRIO.

3. JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

3.1. O Estatuto Social da Empresa, aprovado na Reunião da Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária realizada em 29 de abril de 2022, dispõe que:

Art. 99. A admissão de empregados será realizada mediante prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, observadas as normas específicas editadas pela Diretoria Executiva.”

3.2. Nesse mesmo sentido, é o estabelecido no art. 13 da Lei nº 12.304/2010 (Lei de criação da PPSA):

‘Art. 13. O regime de pessoal da PPSA será o da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, condicionada a contratação à prévia aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos, observadas as normas específicas editadas pela Diretoria Executiva.’

3.3. *A Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (“SEST”), emitiu a Portaria SEST/SEDDM/ME N° 5.750, de 28 de junho de 2022, que estabeleceu o limite do quadro de pessoal da PPSA em 163 (cento e sessenta e três) vagas.*

3.4. *Atualmente, a PPSA conta com 63 (sessenta e três) cargos em comissão, o que deixa disponíveis 100 (cem) vagas para empregados efetivos, a serem preenchidas por meio de concurso público.*

3.5. *Portanto, a contratação de uma entidade especializada para conduzir o concurso público é essencial para garantir a conformidade com as disposições legais e estatutárias que regem a PPSA, conforme o art. 99 do Estatuto Social e o art. 13 da Lei 12.304/2010. Essa medida não apenas assegura a transparência e a imparcialidade do processo seletivo, mas também é crucial para que a PPSA preencha as 100 (cem) vagas efetivas com profissionais qualificados, garantindo a eficiência operacional e a continuidade de suas atividades estratégicas. Com isso, a empresa estará mais bem equipada para cumprir sua missão institucional e alcançar os objetivos de desempenho e produtividade estabelecidos, fortalecendo sua posição no setor.*” (grifo nosso)

9. Assim, temos que a área técnica justificou a essencialidade da contratação em comento, tendo em vista a necessidade de composição do quadro de colaboradores da PPSA, conforme amplamente discutido com a SEST e autorizado via Plano de Cargos e Salários, conforme documentação anexa ao processo em epígrafe.

10. Na forma do preceito constitucional contido no art. 37, inciso XXI, vislumbramos a obrigatoriedade de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. Todos os órgãos da Administração Pública direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão obrigados a licitar.

“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: (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998)

(...)

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.”

11. O legislador constitucional acolheu a presunção de que a prévia licitação produz a melhor contratação, entendida como aquela que assegura a maior vantagem possível à Administração Pública.
12. A obrigatoriedade da licitação se relaciona com o princípio da isonomia. O dever de submeter à escolha do particular a ser contratado a uma disputa ampla e objetiva se relaciona com o dever de tratar igualmente a todos os que se encontram em situações equivalentes, em prol da melhor contratação possível. Opõem-se neste caso, aqueles que se encontram em situação singular.
13. Confere-se o tratamento igualitário aos concorrentes de certame licitatório, com o objetivo de contratar a melhor proposta para a Administração, respeitando-se cada situação concreta.
14. Não se pode perder de vista que a licitação não se sustenta por si só, pois mesmo sendo uma obrigação principiológica, molda-se com a necessidade de cada caso concreto, com o objetivo de proporcionar o cumprimento dos objetivos estatais a serem produzidos com a contratação da empresa ou do particular.
15. Se a licitação for compreendida como uma espécie de solenidade litúrgica, cuja prática se traduz em formalidades dissociadas dos princípios e dos fins que norteiam a atividade administrativa, os resultados serão desastrosos e haverá contratações inconvenientes e ineficientes.
16. Por este motivo, há determinadas hipóteses em que, legitimamente, tais contratos são celebrados diretamente com a Administração Pública, sem a realização da licitação. Há duas

situações distintas em que tal se verifica: a inexigibilidade de licitação e a dispensa de licitação.

17. Sobre o tema, a doutrina ressalta a exigência da realização de licitação, como regra geral, para as contratações realizadas pela Administração Pública. Em contrapartida, há hipóteses em que a lei autoriza a contratação direta, nos casos em que o procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício dos fins buscados pelo Estado e não asseguraria a contratação mais vantajosa:

“É usual se afirmar que a ‘supremacia do interesse público’ fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação prévia para contratações da Administração Pública — o que significa, em outras palavras, que a licitação é um pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas a ele atribuídas. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a realização adequada das funções estatais. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício dos fins buscados pelo Estado e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras. Essa flexibilidade não significa discricionariedade na escolha das hipóteses de contratação direta. O próprio legislador determinou as hipóteses em que se aplicam os procedimentos licitatórios simplificados. Por igual, definiu os casos de não incidência do regime formal de licitação. A contratação direta não significa que são inaplicáveis os princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem se caracteriza uma livre atuação administrativa. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes. Portanto, a contratação direta não significa eliminação de dois postulados consagrados a propósito da licitação. O primeiro é a existência de um procedimento administrativo. O segundo é a vinculação estatal à realização de suas funções.” (JUSTEN FILHO, Marçal.

Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18 ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. Págs.: 475 e 476) (grifo nosso)

18. Nos casos em que a lei autoriza a não realização da licitação, diz ser ela dispensável, tal previsão consta do art. 29 da Lei nº 13.303/2016, o qual indica as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la.

19. Já no que se refere às hipóteses de inexigibilidade, a licitação é inviável, ou seja, impossível de ser realizada, tendo em vista fatores que impedem a competitividade. Neste sentido, preleciona a doutrina:

“2. Distinção entre dispensa e inexigibilidade de licitação

Em tese, a dispensa de licitação (art. 29 da Lei nº 13.303/16) compreende hipóteses em que a competição seria possível, ou seja, viável, entretanto, deixa-se de efetuar-la em homenagem a outros bens jurídicos e interesses públicos que devem prevalecer (v. g., nas situações de emergência).

A contratação direta prevista no art. 30 da Lei nº 13.303/16 advém da inviabilidade e de competição, classificada esta como a premissa factual inarredável do procedimento licitatório. A licitação torna-se inexigível na medida em que se mostra materialmente impossível a comparação entre propostas, à falta de parâmetros objetivos de julgamento que viabilizem cotejo entre elas.

Por isso que, a rigor, o exame sobre a viabilidade da competição precede o exame da dispensa da licitação. Se inviável a competição, nem se cogitará de dispensar a licitação, porque esta será inviável e a solução jurídica será declarar-se a licitação inexigível, à vista de fatos técnicos e/ou mercadológicos inarredáveis e demonstrados.” (GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. *Lei das estatais: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei nº 13.303/2016*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Págs.: 78 e 79) (grifo nosso)

“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” (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo, 13ª Ed., São Paulo: Atlas, 2001, p. 302)

20. No presente caso, pretende-se a contratação direta do IDCAP, mediante dispensa de licitação, com fundamento no art. 29, VII, da Lei 13.303/2016:

“Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:

(...)

VII - 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;”

21. No mesmo sentido prevê o Regulamento Interno de Licitações e Contratos da PPSA (“RILC”):

“Art. 98 – É dispensável a realização de Licitação pela PPSA:

(...)

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

22. O Tribunal de Contas da União produziu as seguintes súmulas quanto aos requisitos para as contratações diretas com base no art. 29, VII, da Lei 13.303/2016 (ainda que fazendo referência a Lei Geral de Licitações), veja-se:

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

23. O art. 29, VII, da Lei 13.303/2016 delimita os pressupostos necessários a ensejar a dispensabilidade da licitação como sendo: a) instituição brasileira incumbida pelo regimento ou pelo estatuto da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou ainda, que seja dedicada à recuperação social do preso; b) inquestionável reputação ético-profissional e c) ausência de fins lucrativos. Ainda, entende a doutrina que o objeto do contrato deve guardar pertinência com os fins da instituição, e esses devem ter correlação com as atividades arroladas na norma em comento.

24. Em relação ao primeiro requisito (ser instituição brasileira incumbida pelo regimento ou pelo estatuto da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou ainda, que seja dedicada à recuperação social do preso), assinala Diógenes Gasparini:

“A contratação há de recair em instituição brasileira. A palavra instituição é comumente tomada em sentido amplo, abrangendo as organizações sociais públicas e privadas, a exemplo das universidades, sindicatos e fundações. Esse também é o magistério de Carlos Pinto Coelho Moa (Eficiência nas Licitações e Contratos, Belo Horizonte, Del Rey, 1994, p. 129) ao asseverar que:

‘O vocabulário instituição é geralmente compreendido em sentido amplo e abrangente, que pode conter todos os grupos sociais oficiais, como escolas, sindicatos, órgãos do governo e também empresas’. Em seguida arremata: ‘Entendo que o conceito de instituição brasileira, no sentido que lhe dá a presente Lei, abrange toda e qualquer organização - pessoa jurídica- que se enquadre nos atributos brasileira e sem fins lucrativos, e, ainda, seja detentora de um regimento ou estatuto que lhe atribua as finalidades mencionadas no inciso”. (In artigo intitulado “Contratação sem Licitação”, publicado no Boletim de Licitações e Contratos de setembro de 1997, ed. NDJ, p. 427).

25. Adiante, explicita o citado autor:

“A contratação de qualquer dessas instituições somente será legal se seu regimento ou estatuto trouxer expressamente consignado que lhe cabe promover a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional. (In artigo intitulado “Contratação sem Licitação”, publicado no Boletim de Licitações e Contratos de setembro de 1997, ed. NDJ, p.428)

26. Há que estar presente, ainda, o requisito da ausência de fins lucrativos. Quanto ao tema, leciona Marçal Justen Filho:

“Há a questão da ausência de fins lucrativos. Essa fórmula tem sido aplicada em inúmeros casos, no direito positivo brasileiro. Aliás, a própria Constituição Federal albergou essa concepção, no corpo do art. 150, inc. VI, al. ‘c’, ao consagrar a imunidade tributária de entidades específicas. Tem-se disputado longamente acerca da interpretação que o dispositivo comporta. É útil aproveitar a experiência trazida do Direito Tributário acerca do tema. Nessa linha, a regra não exclui a regra do benefício entidades que venham a apresentar circunstancialmente lucro. Ou seja, a questão não reside em obter lucro ou prejuízo, no plano dos fatos. Não se exige que somente sejam contratadas entidades deficitárias. O que se exclui é a contratação de entidades que, modeladas pelos princípios da iniciativa privada,

sejam vocacionadas essencialmente para o lucro. Reitere-se que não estão excluídas as entidades administradas racionalmente e que buscam evitar desperdícios ou prejuízos. Também não estão excluídas entidades que buscam lucro eventual e acessoriamente, como instrumento de melhor realização de seus fins sociais. É essencial que a entidade não distribua lucros a seus associados nem lhes transfira benefícios a qualquer título”. (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo, Dialética, 2012, 15ª edição, pp. 369)

27. No presente caso, o IDCAP possui como objeto social, a atuação na área de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional, bem como a promoção de concursos públicos, não possuindo, ainda, fins lucrativos, conforme disposto em seu Estatuto Social, *verbis*:

*“Art. 1º - Sob a denominação social de **“IDCAP – INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E CAPACITAÇÃO”**, fica constituída esta Associação Civil de direito privado, sem finalidade econômica, com autonomia administrativa e financeira, e que se regerá por este ESTATUTO, com regência supletiva pela Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002 e demais normas legais pertinentes.*

(...)

Art. 6º - A Associação tem por objeto social:

I – Atuar nas áreas de ensino, pesquisa científicas, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, assistência social, saúde, educação, cultura, esporte e lazer;

II. Articular-se com entidades afins, que demonstrem capacidade de mobilização em prol de políticas públicas de interesse social;

III. Produzir e distribuir material didático da própria Entidade ou de terceiros;

IV. Produzir, publicar, editar, expor e divulgar materiais impressos, fotográficos, audiovisuais; gravações

magnéticas e óticas; programas de rádio, televisão e outros;

V. Promover cursos, seminários, simpósios e congressos, visando a capacitação e o aperfeiçoamento profissional;

VI. Promover Assessoria Técnica na área de informática e tecnologia;

VII. Promover Assessoria Técnica na área de elaboração de programas tecnológicos que facilitem os serviços de administração pública e privada nas diversas áreas do conhecimento;

VIII. Elaborar projetos voltados para o bem estar social, econômico, político, educacional e ambiental;

IX. Defender a Democracia, o direito a igualdade e a liberdade, bem como os princípios fundamentais da legalidade, impossibilidade, da moralidade e da eficiência em todas as nossas ações;

X. Engajar-se em campanhas que visem o combate a maus tratos, abuso e violência contra crianças, jovens e mulheres, garantindo o direito à maternidade, à adolescência e à velhice;

XI. Promover a sensibilização e a participação da sociedade na defesa dos direitos da criança, jovem e da mulher por meios de campanhas, programas e eventos que permitem o envolvimento da sociedade em seus programas e atividade;

XII. Promover a inserção do jovem no mercado de trabalho e a sua formação profissional, realizando cursos profissionalizantes e a ressocialização através da promoção do voluntariado, além de incentivar estudos e projetos que valorizem o adolescente e o jovem como cidadão;

XIII. Empreender ações para a erradicação do analfabetismo, promovendo a educação básica e cursos

de formação continuada para professores, inclusive os serviços de apoio logístico para sua realização;

XIV. Desenvolver cursos profissionalizantes com programas especiais de capacitação, visando à preparação do jovem ao mercado de trabalho;

XV. Promover campanhas contra o uso de drogas e outros males que assolam a juventude em nossa sociedade;

XVI. Promover o intercâmbio e a troca de informações na sua área de atuação mediante a realização de encontros, workshops, conferências e seminários com especialistas e outros;

XVII. Apresentar projetos e formas de assessoria a pessoas jurídicas e órgãos públicos;

XVIII. Promover campanhas contra o desperdício dos recursos naturais;

XIX. Desenvolver trabalhos de ecoturismo, promovendo eventos de cunho ecológico, educacional e cultural visando credenciamento junto aos órgãos governamentais e não governamentais;

XX. Assessorar a Administração pública em matéria de organização e gestão, inclusive no desenvolvimento de recursos humanos em todas as suas etapas, compreendendo o recrutamento por meio de concurso público, a elaboração de planos de cargos e carreiras e de estatutos e a metodologia de avaliação de desempenho;

XXI. Sensibilizar e educar lideranças nas diversas camadas sociais, capacitando-as para ação multiplicadora;

XXII. Congregar pessoas, físicas e jurídicas, com o propósito de promover atividades direcionadas à educação e ao desporto com o objetivo de

conscientização e valorização da vida humana.” (grifo nosso)

28. Consta-se que o IDCAP, conforme evidenciado por seu Estatuto e demais documentos anexados ao processo, é uma instituição estabelecida sob as leis brasileiras, com sede e administração no Brasil, amplamente reconhecida em âmbito nacional. Entre seus objetivos principais, destacam-se atividades voltadas para o ensino, a pesquisa e o desenvolvimento institucional e a organização de concurso público, cumprindo, portanto, os requisitos legais.

29. O mandamento legal determina, ainda, que a instituição a ser contratada tenha inquestionável reputação ético-profissional. A respeito de tal requisito, leciona Marçal Justen Filho:

“A exigência de ‘inquestionável reputação ético-profissional’ tem de ser enfocada com cautela. Deve ser inquestionável a capacitação para o desempenho da atividade objetivada. *Exigem-se as virtudes éticas relacionadas direta e necessariamente com o perfeito cumprimento do contrato. Disputas ou questionamentos sobre outras questões são secundárias e não se admite um policiamento ideológico ou político sobre o contratado. Não é possível impugnar a contratação pelo simples fundamento da discordância com a ideologia adotada pelos sujeitos envolvidos na instituição”* (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administra□vos. São Paulo, Dialética, 2012, 15ª edição, p. 369).

30. No que diz respeito à inquestionável reputação ético-profissional, o IDCAP apresentou atestados de capacidade técnica que comprovam o cumprimento desse requisito.

31. No mais, cabe ressaltar ainda ser necessário o cumprimento das formalidades estabelecidas no §3º, do art. 29 da Lei nº 13.303/2016, como condição para a eficácia do processo administrativo correspondente:

“Art. 29 (...)

§ 3º O processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I- caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou do executante;

III - justificativa do preço.”

32. Cabe salientar que ainda que seja hipótese de contratação direta, é imprescindível atender a formalização do procedimento licitatório, com a consequente celebração do contrato. Vale destacar que a ausência de licitação não isenta da observação de formalidades prévias, mas ao contrário disto devem ser respeitadas, como se licitação tivesse havido.

33. Ora, a contratação direta, ao invés de proporcionar prévia licitação, formalizará a contratação. Esse é o entendimento da doutrina, senão vejamos:

“Obras, serviços e compras são comumente contratados mediante a instauração de um processo de licitação que contém uma série de atos que são, via de regra, praticados em momentos distintos.

O procedimento licitatório divide-se em duas fases: interna e externa. Na fase interna, são praticados todos os atos necessários e preparatórios para o desencadeamento da competição. Nesta etapa, ocorre a respectiva autorização, a averiguação da real necessidade da contratação, a verificação de existência de dotação orçamentária com saldo suficiente para fazer frente à pretensão, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, a elaboração da minuta do instrumento convocatório e respectivo termo contratual, sua aprovação jurídica etc.

*No campo da contratação direta, a situação acima contextualizada não é muito diferente. **Exatamente por se tratar de hipótese de contratação direta, ou seja, exceção à regra geral das contratações públicas que é a licitação, os cuidados devem ser redobrados, especialmente quanto à perfeita e cabal formalização do devido processo de dispensa ou de inexigibilidade nos termos do que dispõe a lei.***

*Logo, **as hipóteses de contratação direta tornam desnecessária a realização do processo licitatório, mas não subtraem da estatal o dever de motivar e justificar exhaustivamente o conjunto de razões impessoais que determinaram a escolha do contratado e, também, as bases e condições contratuais.***

As relações jurídicas das empresas públicas e sociedades de economia mista derivadas de licitação ou não devem, necessariamente, ser formalizadas, não sendo dispensado, a rigor, o prévio processo administrativo, do qual constarão todos os elementos necessários para comprovar que a situação concreta se enquadra na hipótese legal correspondente e, por conseguinte, está autorizado o afastamento do certame licitatório.

A Lei nº 13.303/16 disciplina esta questão no artigo 30, §3º, estabelecendo normas procedimentais, ou seja, especifica as ações a serem implementadas na fase preparatória da contratação.

Consoante à dicção do comando legal evidenciado, o processo de contratação direta deve vir acompanhado das necessárias justificativas.

Assim, por força do que dispõe o princípio da motivação, o agente público competente deverá indicar, de forma prévia ou contemporânea, as razões de fato e de direito que estão dando sustentação àquela pretensão administrativa.

Desta forma, é imprestável para o fim de legitimar a celebração de uma contratação direta a mera alusão a uma das hipóteses legais ou a apresentação de uma justificativa desacompanhada de elemento de prova acerca da real subsunção dos fatos a um dos casos autorizadores da dispensa ou da inexigibilidade. Ao contrário, o processo deverá ser instruído com todo o conjunto de argumentos e comprovações que basearam a conclusão que indica o cabimento da contratação direta.

De outra banda, o §3º do artigo 30 fixa disciplina acerca da formalização do processo de contratação direta; porém, é preciso assentar que o seu conteúdo é meramente exemplificativo, sendo necessária, em determinada dispensa ou inexigibilidade, a produção de outros documentos e/ou pareceres que se apresentem indispensáveis em razão das peculiaridades do caso concreto.” (GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José

Anacleto Abduch. Lei das estatais: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei nº 13.303/2016. Belo Horizonte: Fórum, 2017. Págs: 86 e 87.) (grifo nosso)

34. Ressalta-se que, na fase interna da licitação, nos termos do art. 11 do RILC, deve a entidade requisitante obter o valor estimado do serviço ou bem a ser adquirido, através de ampla pesquisa de preços, após a elaboração de termo de referência ou projeto básico, conforme o caso.

35. Em se tratando da aquisição de bens e contratação de serviços em geral, o RILC previu as seguintes formas de estimativa: (i) preferencialmente, por meio de pesquisa de mercado com, no mínimo, três cotações, (ii) por meio da elaboração de planilha de custos e formação de preços pela PPSA, e (iii) com contratações similares realizadas pela própria PPSA ou por outros entes públicos ou privados.

36. Ademais, a pedido do Conselho Fiscal da PPSA, foram instituídas as diretrizes a serem seguidas pelas unidades organizacionais da PPSA para estabelecer a estimativa de valor de uma contratação, conforme metodologia descrita na Nota Técnica nº DAF.002/2020 (“Metodologia de Pesquisa de Preços”).

37. A metodologia proposta foi analisada pelo Conselho Fiscal, que a considerou adequada, nos termos da ata da 74ª Reunião Ordinária do Conselho Fiscal, realizada em 23 de janeiro de 2020.

38. Ainda sobre o tema, em acórdão recentemente proferido pela Segunda Câmara do TCU, foi ratificado o posicionamento do Tribunal de que a realização de pesquisa de preços para elaboração de orçamento estimativo com base em orçamentos realizados com propostas apresentadas por apenas três fornecedores, sem a devida justificativa, contraria a jurisprudência do TCU:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela sociedade empresária L8 Service Providers Redes e Energia S/A, com pedido de medida cautelar, a respeito de supostas irregularidades na condução da Licitação Eletrônica para Registro de Preços (Licitação Eletrônica 37-2020-07-01), promovida pelo BB Tecnologia e Serviços S.A. (BBTS) para aquisição possível e provável, de fornecimento e instalação de equipamentos e dispositivos de controle de acesso físico;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 87, § 2º, da Lei 13.303/2016, no art. 53 da Lei 8.443/1992c/c o art. 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução -TCU 259/2014, em:

9.1. conhecer da representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência ao BB Tecnologia e Serviços S.A., com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução -TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas na Licitação Eletrônica 37-2020-07-01, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.2.1. ausência de resposta diretamente relacionada ao questionamento apresentado pela licitante L8 Group S/A em recurso administrativo, descumprindo o disposto no art. 85 do seu Regulamento de Licitações e Contratos, que exige que, caso não se dê provimento ao recurso interposto, esse deve ser submetido à autoridade superior ‘devidamente informado’. Ademais, feriu o art. 50, §1º, da Lei 9.784/1999 e a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdão 3240/2014-TCU-Plenário e 1.011/2019-TCU-Plenário;

9.2.2. realização de pesquisa de preços para elaboração de orçamento estimativo com base em orçamentos realizados com propostas apresentadas por apenas três fornecedores, sem a devida justificativa, o que contraria a jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdão 2170/2007-TCU-Plenário, 2.637/2015-TCU-Plenário, 2.746/2015-TCU-Plenário, 79/2018-TCU-2ª Câmara, 7.252/2020-TCU-2ª Câmara, 11.131/2020-TCU-2ª Câmara, 1.620/2018-TCU-Plenário e 143/2019-TCU-Plenário;

9.2.3. rejeição, nos lotes 1 e 2, de solução com equipamento adicional (appliance), sem a devida

motivação, com violação do princípio da busca da proposta mais vantajosa para a entidade;

9.2.4. ausência de estudos preliminares e de estudos comparativos de variação de custos, produtividade, resultados esperados e memórias de cálculo, relacionados ao objeto da licitação, quanto às opções de permissão de utilização ou não de appliance, a justificar que a solução sem appliance seria a mais adequada e econômica para essa estatal, contrariando o disposto no item 4.6.2.2.1 da Norma Interna 415, de 29/7/2021;

9.2.5. inobservância da NI 415, que estabelece que o projeto básico deve ser elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares e que esses deverão incluir, entre outros itens, pesquisa de soluções de mercado que atendam aos requisitos especificados, que poderá ocorrer, entre outros meios, mediante a consulta não apenas a fornecedores, mas, também, a outras fontes de pesquisa, o que deixou de ser realizado;

9.2.6. atribuição de sigilo a dados de caráter público encaminhados ao Tribunal de Contas da União, impossibilitando, pela via indireta, o cumprimento das disposições do art. 7º, inciso III, Lei de Acesso à Informação;

9.3. determinar ao BB Tecnologia e Serviços S.A. que se abstenha de admitir adesão à ata assinada em decorrência da Licitação Eletrônica 37-2020-07-01, ante as irregularidades verificadas e apontadas nos subitens 9.2.1 a 9.2.5 desta deliberação, informando a este Tribunal, no prazo de 90 dias a contar do recebimento da comunicação, as providências adotadas para dar cumprimento à determinação;

9.4. dar ciência ao BB Tecnologia e Serviços S.A. e à representante desta deliberação, destacando que o relatório e o voto que a fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.5. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, III, do Regimento Interno do TCU.” (TCU: Acórdão nº

2399/2022 – Segunda Câmara. Relator Aroldo Cedraz.
Data de Julgamento: 17/02/2022). (grifo nosso)

39. Em seu voto, o Relator pontua a recomendação do TCU quanto à utilização de uma cesta de preços aceitáveis:

“12. (...) como bem pontuou a Selog, o BBTS se equivoca ao interpretar o art. 8º da Portaria -TCU 318/2008, pois, ainda que fosse aplicável a contratações diretas de bens e serviços, o referido dispositivo admite apenas de forma excepcional ‘estimativas de preço baseadas em orçamentos apresentados por potenciais fornecedores (...) obtidas pela média de no mínimo três cotações de preço’.”

13. Enfim, os precedentes invocados pela BBTS não se aplicam ao processo em análise, haja vista se mostrarem desatualizados, por já serem muito antigos, tendo a jurisprudência evoluído para recomendação de adoção de cesta de preços aceitáveis, adotando-se preços públicos como referência sempre que possível, ou senão incompatíveis com o regime jurídico que rege as licitações desenvolvidas no âmbito das empresas públicas, a exemplo dos acórdãos relacionados ao Sistema ‘S’, cujas normas licitatórias possuem fonte própria, a saber os regulamentos próprios de cada uma das entidades que compõem aquele sistema.” (grifo nosso)

40. Na Nota Técnica nº DAFC.086/2024 – Versão 04, a verificação da compatibilidade do preço com o mercado para a contratação em tela foi efetuada da seguinte forma:

“6.1. Contratação direta por dispensa de licitação, com fundamento no art. 29, VII, da Lei nº 13.303/2016, que autoriza a contratação direta 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.

6.2. A contratação observará as disposições contidas no Regulamento Interno de Licitações e Contratações da

PPSA – (“RILC-PPSA”), em consonância com a Lei n. 13.303, de 30/6/2016.

6.3. Com base na Metodologia de Pesquisa de Preços estabelecida por meio da Nota Técnica DAF.002/2020 e recomendada pelo Conselho Fiscal da PPSA, em sua 74ª Reunião Ordinária, realizada no dia 23 de janeiro de 2020, foram seguidos os seguintes procedimentos:

I – Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldeprecos.planejamento.gov.br>:

6.4. Conforme arquivos anexos, a pesquisa não trouxe nenhuma contratação compatível com objeto pretendido pela PPSA.

II. Contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços:

6.5. Para permitir uma certificação de que o preço ofertado está compatível com o praticado pelo mercado, foi realizada pesquisa nos sites de outras instituições especializadas na realização de concursos públicos – Cebraspe, Cesgranrio e Fundação Carlos Chagas. A pesquisa limitou-se a concursos públicos realizados nos últimos doze meses para empresas públicas, regime celetista, e cargos de nível superior. Foram identificados 4 (quatro) concursos realizados pelo Cebraspe (Codevasf, Sebrae, Apex e Bacen), 5 (cinco) concursos realizados pela Cesgranrio (BNDES, Eletronuclear, Basa, BNB e CEF) e nenhum concurso realizado pela Fundação Carlos Chagas. Ampliando-se a pesquisa para os sites das empresas contratantes para localizar os respectivos contratos, foi obtido o resultado apresentado na tabela a seguir:

Contratante	Contratado	Valor estimado	Inscrições estimadas	Valor médio	Observações
PPSA	Proposta FGV	R\$ 1.529.000,00	11.000	R\$ 139,00	Analista de Gestão Corporativa, Advogado, Especialista em Óleo e Gas, exige experiência de 5 e 10 anos, provas objetivas e discursiva com duas questões sendo uma em português e uma em inglês
PPSA	Proposta IDCAP	R\$ 983.339,86	12.000	R\$ 81,95	Analista de Gestão Corporativa, Advogado, Especialista em Óleo e Gas, exige experiência de 5 e 10 anos, provas objetivas e discursiva com duas questões sendo uma em português e uma em inglês
EPE	FGV	R\$ 1.100.000,00	16.000	R\$ 68,75	Analista de Gestão Corporativa, não exige experiência, provas objetivas e redação
FINEP	Cebraspe	R\$ 881.490,00	12.000,00	R\$ 67,62	Analista de Gestão Corporativa, não exige experiência, provas objetivas e discursiva
CODEVASF	Cebraspe	R\$ 1.619.622,81	6.000	R\$ 269,94	Analista de Desenvolvimento, não exige experiência, provas objetivas e discursivas com uma questão por perfil
BNDES*	Cesgranrio	valor arrecadado	não estimado	na	Analista de nível superior diversas áreas, não exige experiência, provas objetivas e discursivas com 5 questões para cada perfil
* a remuneração da contratada será pelo valor arrecadado com as taxas de inscrição.					
Média aritmética = (68,75 + 67,62 + 269,94 + 139,00 + 81,95) / 5 = R\$ 125,45					
Limite inferior (- 30%) = R\$ 87,81					
Limite superior (+ 30%) = R\$ 163,08					

Obs.: Se fosse aplicada a média saneada, haveria apenas uma proposta apta (FGV) uma vez que três (IDCAP, EPE e FINEP) estariam abaixo do limite inferior e uma (CODEVASF) acima do limite superior. Diante dessa situação, e visando dar celeridade ao processo, decidiu-se pela adoção da média aritmética simples para comparação com o menor preço ofertado pelo IDCAP.

6.6. A abordagem utilizada para a obtenção de uma proposta técnica e econômica adequada aos interesses da PPSA levou em consideração a expertise de diversos fornecedores, uma vez que a natureza do objeto e sua especificidade sinalizam que os serviços são de natureza singular e, de pronto, orientam para um mercado específico de potenciais fornecedores que detêm ampla capacidade técnico-operacional (cujas atividades envolvem, dentre outras: elaboração do edital; recebimento e administração das inscrições em sistema eletrônico próprio; constituição de bancas especializadas para elaboração e correção de provas; impressão, transporte, distribuição e aplicação de provas garantindo a segurança e o sigilo do processo; constituir equipes especializadas para avaliação biopsicossocial e de heteroidentificação, conforme detalhado no TR; e atuação em nível nacional.

6.7. Historicamente esses serviços são prestados por instituições brasileiras incumbidas, 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, cuja contratação se dá por meio de Dispensa de Licitação com fundamento no art. 29, VII, da Lei nº 13.303/2016.

6.8. O Planejamento Estratégico da PPSA prevê que a contratação da instituição para realização do concurso deve ocorrer até 30/10/2024 para que os primeiros empregados sejam empossados a partir de abril/2025. Todas as instituições contatadas indicaram que a realização do concurso demanda, no mínimo, 6 (seis) meses. Dessa forma, a autorização da contratação, considerando a eventual necessidade de submeter ao Conselho de Administração, deve ocorrer até 30/10/2024 para que o concurso esteja concluído até o final de abril/2025.

III – pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso:

6.9. Não foram identificadas informações relativas a contratações de serviços para planejamento e realização de concursos. Publicações do tipo Jornal dos Concursos e Folha Dirigida não trazem informações sobre as características dos contratos firmados, mas, tão somente, informações sobre editais de interesse dos candidatos.

IV – Pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias:

6.10. Com base no ETP, após reuniões de esclarecimento e de alinhamento dos procedimentos básicos, com o IDCAP e com a FGV, foi elaborado o Termo de Referência, que foi enviado às empresas com a solicitação de novas propostas até o dia 11/09/2024, uniformizando-se o procedimento para cotação de preços.

6.11. Em resposta à solicitação da PPSA, conforme item 4.6, o IDCAP e a FGV apresentaram propostas, cujos valores estão sintetizados nas tabelas a seguir:

6.11.1. FGV

Previsão de arrecadação com inscrições					
Cargo	Qde	Tx Inscrição (R\$)	Total (R\$) (I)	Isenções 2% (R\$) (II)	Arrecadação (R\$) (I - II)
Analista	6.500	100,00	650.000,00	13.000,00	637.000,00
Advogado e Especialista	4.500	150,00	675.000,00	13.500,00	661.500,00
Total	11.000		1.325.000,00	26.500,00	1.298.500,00

Obs.: considerando 2% de isenções, com base no histórico da EPE

Formação dos Preços		
Qde total de inscrições	Preço total (R\$)	Valor por inscrição excedente (R\$)
Até 4000	1.188.000,00	-
De 4001 até 6000	1.188.000,00 + R\$ 50,00 x (n-4000)	50,00
De 6001 até 8000	1.288.000,00 + R\$ 49,00 x (n-6000)	49,00
De 8001 até 10000	1.386.000,00 + R\$ 48,00 x (n-8000)	48,00
De 1001 até 12000	1.482.000,00 + R\$ 47,00 x (n-10000)	47,00

6.11.1.1 Com base na previsão de inscritos e no valor das inscrições definidos pela PPSA, realizou-se uma projeção para identificar o número de inscrições necessárias para equiparar o custo estimado com o valor arrecadado, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Simulação com desconto de isenções (2%)			
Inscritos	Inscrição	FGV	Desembolso PPSA
11000	1.298.500,00	1.529.000,00	230.500,00
12000	1.416.545,45	1.576.000,00	159.454,55
14000	1.652.636,36	1.668.000,00	15.363,64
14210	1.677.425,91	1.677.450,00	24,09
15000	1.770.681,82	1.713.000,00	- 57.681,82

6.11.1.2. Aplicando-se o critério de formação de preços e considerando a previsão de arrecadação com 11.000 inscrições, o valor total estimado do contrato é de R\$ 1.529.000,00 (um milhão e quinhentos e vinte e nove mil reais) e o valor estimado do desembolso da PPSA (R\$ 1.529.000,00 – R\$ 1.298.500,00) é de R\$ 230.500,00 (duzentos e trinta mil e quinhentos reais)

6.11.2. IDCAP

Cargo	Qde	1x Inscrição (R\$)	Total (R\$) (I)	Isenções 2% (R\$) (II)	Arrecadação (R\$) (I - II)
Analista	7.800	100,00	780.000,00	15.600,00	764.400,00
Advogado e Especialista	4.200	150,00	630.000,00	12.600,00	617.400,00
Total	12.000		1.410.000,00	28.200,00	1.381.800,00

Formação dos Preços		
Qtde total de inscrições	Preço total (R\$)	Valor por inscrição excedente (R\$)
até 4000	356.000,00	
de 4001 a 6000	$356.000,00 + 84,55 \times (n-4000)$	84,55
de 6000 a 8000	$525.000,00 + 80,32 \times (n-6000)$	80,32
de 8001 a 10000	$685.745,00 + 76,31 \times (n - 8000)$	76,31
de 10001 a 12000	$838.357,85 + 72,49 \times (n-10000)$	72,49
acima de 12001	$983.339,86 + 68,87 \times (n-12000)$	68,87

6.11.2.1 Considerando que o valor por candidato proposto pelo IDCAP é inferior ao valor estimado das inscrições por cargo, e que a remuneração da contratada será pelo total de candidatos inscritos, para quantidade de inscritos superior a 3091 (três mil e noventa e um) não haverá desembolso por parte da PPSA, cabendo-lhe, ainda, o crédito decorrente da diferença entre o valor arrecadado e o valor proposto, conforme tabela a seguir:

Formação de preços				
Inscritos	Inscrição	IDCAP	Desembolso PPSA	Crédito PPSA
1000	115.150,00	356.000,00	240.850,00	
2000	230.300,00	356.000,00	125.700,00	
3000	345.450,00	356.000,00	10.550,00	
3091	355.928,65	356.000,00	71,35	
4000	460.600,00	356.000,00		104.600,00
5000	575.750,00	440.550,00		135.200,00
11000	1.266.650,00	910.847,85		355.802,15
12000	1.381.800,00	983.339,86		398.460,14

6.11.2.2. Portanto, aplicando-se o critério de formação de preços da proposta do IDCAP e considerando-se a previsão de arrecadação com 12 mil inscrições, o valor total estimado do contrato é de R\$ 983.339,86 (novecentos e oitenta e três mil, trezentos e trinta e nove reais e oitenta e seis centavos) e o valor estimado da arrecadação é de R\$ 1.381.800,00 (um milhão trezentos e oitenta e um mil e oitocentos reais), cabendo à PPSA um crédito de R\$ 398.460,14 (trezentos e noventa e oito mil, quatrocentos e sessenta reais e quatorze centavos).

6.12. Assim, por todo o exposto e considerando as especificidades do concurso da PPSA - exigência de

experiências de 5 anos para Analistas e de 10 anos para Advogado e Especialista em óleo e gás, e provas discursivas em português e inglês para cada um dos perfis de Advogado e Especialista em óleo e gás – verifica-se que a proposta do IDCAP é financeiramente mais atrativa.

6.13 A proposta do IDCAP é a de menor valor, no montante de R\$ 983.339,86 (novecentos e oitenta e três mil, trezentos e trinta e nove reais, oitenta e seis centavos).” (grifo nosso)

41. Quanto à justificativa para a escolha do fornecedor, requisito previsto no inciso III, §3º, do art. 29 da Lei nº 13.303/2016, a Nota Técnica DAFC.086/2024, além da proposta financeiramente mais atrativa para a PPSA, informa que:

“7.2. O INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO E CAPACITAÇÃO – IDCAP, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, é uma instituição que, nos termos do art. 6º de seu estatuto social atua nas áreas de ensino, pesquisas científicas, desenvolvimento tecnológico e preservação do meio ambiente, dentre outras. Destaca-se sua atuação no assessoramento à administração pública no desenvolvimento de recursos humanos em todas as suas etapas, compreendendo o recrutamento por meio de concursos públicos, a elaboração de planos de cargos e carreiras e metodologias de avaliação de desempenho, conforme inciso VIII do referido art. 6º.

7.3. O IDCAP atua nacionalmente em distintos segmentos, isoladamente ou em parceria com outras organizações, atendendo a demandas de projetos em âmbito público e privado, municipal, estadual, federal e internacional.

7.4. O IDCAP já aplicou provas para milhares de candidatos em concursos realizados para dezenas de prefeituras e órgãos públicos federais e estaduais, a exemplo das Prefeituras Municipais de Serra (ES), Vitória da Conquista (BA) e Tremembé (SP); do CREA-

BA; Câmara Municipal de Vitória (ES); Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro; Órgão de Gestão de Mão de Obra do Porto de Santos – OGMO/Santos; Centro Brasileiro de Pesquisas Física – CBPF e Observatório Nacional – ON, ambos no Rio de Janeiro e Laboratório Nacional de Ciência da Computação – LNCC no município de Petrópolis, todos vinculados ao Ministério de Ciência Tecnologia e Inovação – MCTI.

7.5. Com vistas à obtenção de evidências acerca da capacidade técnico-operacional do IDCAP, foi feito diligenciamento junto ao CBPF acerca do Atestado de Capacidade Técnica, conforme e-mail anexo a esta Nota Técnica (04/10/2024, 14:05). Em síntese, os três concursos têm por objeto a seleção para os cargos de Pesquisador em diversas áreas de atuação (p.e. Física Nuclear em Altas Energias e Energias Intermediárias, Matemática Aplicada e Inteligência Artificial, Modelagem Computacional de Sistemas Complexos, Geofísica – Sismologia, Geofísica - Métodos Eletromagnéticos e Métodos Elétricos aplicados) e Tecnologista Pleno (p.e. Gestão de Segurança da Informação, Ciência de Dados e Inteligência Artificial, Geofísica - Petrofísica Experimental ou Tecnologia da Informação Aplicada à Geofísica).

7.6. Os três concursos foram divididos em etapas que envolveram 1) Prova Escrita corrigida; Etapa 2) Prova de Defesa e Arguição de Memorial, com apresentação de Projeto de Pesquisa; Etapa 3) Prova Oral de conhecimento, com exposição pública; Etapa 4) Análise de Títulos.

7.7. Em sua manifestação (08/10/2024, 15:20), o CBPF informou que “o IDCAP atendeu a todas as nossas necessidades e realizou o certame com qualidade. No modelo de provas não havia exigência de correção por parte do IDCAP, apenas a aplicação das mesmas, que foi garantida. As provas escritas foram corrigidas por uma Comissão Examinadora escolhida pelo CBPF, mas remunerada pelo IDCAP. Pode dizer que o modelo de prova escrita e defesa de memorial, e prova de títulos,

com seus pesos e critérios, bem como a composição das comissões examinadoras, estão bem descritas no Edital”.

7.8. O Instituto declarou, entre outras competências, possuir: equipe multidisciplinar preparada e comprometida em oferecer as melhores ferramentas e soluções para os certames, composta de profissionais entre mestres e doutores, com vasta experiência na área; monitoramento ponta a ponta do processo de impressão (gravação de imagens, geração de arquivo eletrônico de imagens, entre outros); sistema de monitoramento de imagens, gravando 24 horas por dia; sala-cofre própria, com acesso restrito e monitoramento 24 horas, para armazenamento seguro das provas até seu transporte ao local de realização do certame; parque gráfico próprio e exclusivo para impressão das provas, com acesso via controle biométrico; sistema informatizado de embalagem de provas e conferência por meio de código de barras.

7.9. A documentação apresentada pelo IDCAP demonstra sua experiência na realização de concursos, o atendimento pleno ao comando do art. 29, inciso VII da Lei 13.303/2016, e o menor preço ofertado justificam a sua contratação.” (grifo nosso)

42. Diante disso, conclui-se que a foram apresentadas justificativas para a escolha do fornecedor, além de demonstrar que o preço proposto pela IDCAP está em conformidade com os valores praticados no mercado, em estrita observância à legislação vigente.

43. Com relação à duração dos contratos, o caput do art. 71 da Lei das Estatais e o art. 109 do RILC fixam como regra o limite de 5 (cinco) anos, contados a partir de sua celebração:

“Art. 71. A duração dos contratos regidos por esta Lei não excederá a 5 (cinco) anos, contados a partir de sua celebração, exceto:” (Lei nº 13.303/2016)

“Art. 109 – A duração dos Contratos regidos por este Regulamento não excederá a 5 (cinco) anos, contados a partir de sua celebração, exceto:” (RILC)

44. Ocorre que, no caso em tela, excepcionalmente, foi estipulado o prazo de vigência de 24 (vinte e quatro) meses, em virtude da natureza do contrato que se encerra com o cumprimento do objeto.

45. Em relação à comprovação de disponibilidade de recursos da PPSA suficientes para fazer frente às despesas decorrentes da contratação, a Nota Técnica nº DAFC.086/2024 – Versão 04 indica, em linha com a manifestação da área financeira da PPSA (Item IX da lista de documentos constante do parágrafo 2 deste Parecer) que:

“8.2. Considerando um número estimado de 12 mil inscritos, não haverá necessidade de desembolso pela PPSA, uma vez que, na forma da proposta do IDCAP, a PPSA terá direito a um crédito, conforme item 6.11.2.1 desta NT. Todavia, caso o número de inscritos seja inferior a 3091, haverá desembolso por parte da PPSA, cujo pior cenário considerado seria o da linha 1 da tabela do item 6.11.2.1.

8.3 A GCF confirmou a existência de recursos orçamentários no PDG 2025 suficientes para a cobertura das despesas com essa contratação. Na hipótese prevista no item 8.2, o eventual desembolso da PPSA será de até R\$ 240.850,00 (duzentos e quarente mil, oitocentos e cinquenta reais) na rubrica 2.205.900.000 – Serviços de Terceiros – Outros Serviços de Terceiros.

*8.4. O valor do gasto efetivo a ser realizado somente será definido após o encerramento do prazo das inscrições.”
(grifo nosso)*

46. **Apesar de o cenário mais desfavorável ter sido considerado como aquele com 1.000 inscritos, recomenda-se, devido à indefinição dos gastos, que seja prevista uma dotação orçamentária no valor integral da linha 1 da tabela da proposta apresentada pelo IDCAP, no total de R\$ 356.000,00 (trezentos e cinquenta e seis mil reais), de forma a resguardar a execução financeira em um cenário de ausência de inscrições, ainda que seja uma hipótese remota.**

47. Analisando-se o aspecto jurídico-formal do conteúdo contratual, depreende-se que a minuta do contrato ora analisada (Item X da lista de documentos constante do parágrafo 2

deste Parecer) está em consonância com as boas práticas de mercado e imposta como padrão pelo fornecedor.

48. **Por fim, recomenda-se a juntada das certidões de regularidade de débitos relacionados ao INSS e ao FGTS, emitidas em nome do IDCAP, em atendimento as orientações jurisprudências do Tribunal de Contas da União.**

49. Assim, feitas as necessárias ponderações acima e pressupondo que, sob os aspectos técnicos e comerciais, **e desde que atendidas as recomendações dos itens 46 e 48 ou justificada a não aceitação,** estão presentes as condicionantes de conveniência e oportunidade para a PPSA, as quais viabilizam a realização do procedimento de inexigibilidade pretendido, não vislumbramos óbice à aprovação da contratação.

50. Observe-se, finalmente, que, de acordo com o art. 30, § 3, c/c art. 51, § 2º da Lei nº 13.303/2016, as contratações diretas, devidamente justificadas, devem ser publicadas no Diário Oficial da União e no site da PPSA, na Internet de forma resumida, devendo o respectivo processo ser instruído com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço.

51. É o Parecer. Devolva-se à Gerência de Licitações e Contratos.

Consultor Jurídico
Pré-Sal Petróleo S.A.