

Direito Administrativo. Contratação direta. Dispensa de licitação. Execução de concurso público. Contratação de instituição sem fins lucrativos. Art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021. Análise da minuta contratual.

I. RELATÓRIO

1. Versam os autos sobre a contratação de instituição especializada para realização de atividades pertinentes à execução de concurso público que visa a seleção de 50 (cinquenta) servidores para provimento em cargo efetivo do quadro da Secretaria de Estado da Saúde – SES, para o cargo de Fiscal de Saúde Pública.
2. A autorização para realização do concurso público foi exarada pelo Secretário de Administração, mediante Minuta de Termo de Homologação - Contratação Direta (SISLOG nº 314934).
3. Após regular trâmite processual, a Gerência de Compras Governamentais desta Secretaria de Estado da Administração - SEAD, por meio do Despacho (SISLOG nº314939), direcionou os autos a esta Setorial para controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da presente contratação.
4. É o breve relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

5. À luz do art. 132 da Constituição Federal, do art. 3º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 58/2006, bem como do art. 8º, inciso I, do Decreto Estadual nº 10.437/2024, que aprovou o Regulamento da Secretaria de Estado da Administração, incumbe a este órgão a prestação de consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na esfera política de conveniência e oportunidade, tampouco analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.
6. Inicialmente, registra-se que a presente análise jurídica incidental (acesso à informação), não obsta o prosseguimento do feito para consecução do seu propósito, qual seja, a contratação de instituição para a realização de atividades pertinentes à execução de concurso público.

Do Dever de Licitar e Suas Exceções

7. A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece o dever de licitar como regra geral para toda a Administração Pública, direta e indireta. Essa diretriz é regulamentada pela Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), que impõe a realização de processo licitatório para garantir a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa.
8. No âmbito do Estado de Goiás, a legislação federal é complementada pela Lei Estadual nº 17.928/2012, que deve ser aplicada de forma harmônica com as normas gerais.
9. Contudo, o próprio ordenamento jurídico prevê exceções a essa regra. A dispensa de licitação é uma medida de caráter excepcional, aplicável somente em circunstâncias específicas que tornam a contratação direta a opção juridicamente mais adequada para atender ao interesse público. Sua aplicação exige justificativa fundamentada e o estrito cumprimento dos requisitos legais, sempre em observância aos princípios da moralidade, isonomia e eficiência.

Fundamentação Legal e requisitos para a Contratação Direta

10. A contratação em análise fundamenta-se no artigo 75, inciso XV, da Lei Federal nº 14.133/2021. É importante destacar que as hipóteses de dispensa previstas neste artigo não decorrem, necessariamente, de uma inviabilidade de competição, mas de situações em que a lei faculta à Administração a contratação direta, desde que comprovada a sua vantajosidade.
11. A contratação direta para a realização de concurso público, ainda, encontra respaldo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU). A Súmula nº 287 do TCU considera lícita essa modalidade de contratação, desde que sejam atendidos dois critérios essenciais, sejam o nexo de pertinência e a compatibilidade dos preços:

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. (grifo nosso)**

12. Considerando que a Súmula TCU nº 287/2014, interpreta a contratação de realização de concurso público sob a legislação de licitações e contratos vigente à época, Lei Federal nº 8.666/1993, cabe identificar que a Lei Federal nº 14.133/2021, trouxe a mesma hipótese do inciso XIII do art. 24 da Lei Federal nº 8.666, com nova redação por meio do inciso XV do art. 75, a seguir transcrito:

Lei Federal nº 14.133, de 01 de abril de 2021:

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. **(grifo nosso)**

13. Em consonância com esse entendimento, leciona Rafael Oliveira:

De acordo com as exigências do dispositivo em comento, a dispensa somente será possível se preencher os requisitos enumerados a seguir: a) entidade sem fins lucrativos: são as associações civis ou fundações privadas. É oportuno frisar que a ausência de lucro não significa déficit, mas, sim, ausência de distribuição, direta ou indireta, do superávit entre os “sócios”; b) inquestionável reputação ético-profissional da entidade: trata-se de conceito indeterminado, mas seria possível impedir a contratação de entidade declarada inidônea por determinado Ente Federado; c) previsão no estatuto ou no regimento interno de que a entidade tem por finalidade o desenvolvimento da pesquisa, do ensino, do desenvolvimento institucional ou da recuperação social do preso; d) pertinência entre o objeto do contrato e o objeto social da entidade contratada; e) caráter intuito personae do contratado: a entidade deve executar diretamente o serviço, sendo vedadas, em princípio, as subcontratações; e f) apesar do silêncio da norma em questão, o valor do contrato deve respeitar os preços praticados no mercado, na forma do art. 26, parágrafo único, III, da Lei de Licitações”. (OLIVERA, Rafael. Licitações e Contratos administrativos: teoria e prática. 4ª ed. São Paulo: ed. Método, 2015, item 1.8.2.11).

14. Assim, dada a natureza do objeto, não há dúvida, pois, quanto à possibilidade de contratação direta no caso sob exame.
15. Contudo, deve-se observar que a mera previsão abstrata acerca da possibilidade de contratação direta não isenta o administrador público de verificar a presença dos requisitos legalmente exigidos no caso concreto.
16. Em síntese, são os requisitos para justificar a contratação direta de pessoa jurídica para a realização de concurso público com fundamento no art.75, XV, da Lei nº 14.133/2021:
- a) a pessoa jurídica a ser contratada deve se atender à qualificação expressa no texto legal, ou seja, seu estatuto ou regimento interno deve apontar como finalidade institucional a dedicação ao ensino, à pesquisa ou ao desenvolvimento institucional;
 - b) tratar-se de pessoa jurídica sem fins lucrativos;
 - c) a instituição a ser contratada deve gozar de inquestionável reputação ética profissional;
 - d) pertinência entre o objeto do contrato e o objeto social da entidade contratada;
 - e) o contrato deve possuir caráter *intuitu personae*, de sorte que a execução das obrigações seja feita pela própria entidade, vedadas, a princípio, a subcontratação e a terceirização;
 - f) a expressão “desenvolvimento institucional” deve compreender bem ou atividade sob a tutela da Constituição, conferindo à dispensa nota de excepcionalidade, não se destinando para a contratação de serviços, corriqueiramente encontrados no mercado;
 - g) deve estar demonstrada, no plano estratégico ou instrumento congênera da administração contratante, a essencialidade do preenchimento dos cargos para o desenvolvimento institucional como medida indispensável ao atingimento dos objetivos institucionais da organização.
17. Passa-se, ao exame dos requisitos acima elencados.
18. No que diz respeito à aferição do preenchimento dos requisitos descritos nas alíneas “a” e “b”, necessário se faz análise do Estatuto Social da futura contratada.
19. Observa-se, conforme art. 1º do Estatuto, que a futura Contratada se trata de uma “*organização civil de direito privado, de interesse público, apartária, sem fins lucrativos.*”
20. No que concerne à **finalidade social**, os arts. 4º e 5º do Estatuto (SISLOG nº [306171](#) – pág. 07 e s.s.) assim prevê:
- Art. 4º. O INSTITUTO AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO tem por finalidade implementar ações que resultem no desenvolvimento econômico, social e cultural da sociedade e suas instituições; que promovam a educação complementar e a preservação do meio ambiente; que fomentem a pesquisa e o desenvolvimento da ciência e da tecnologia; que auxiliem na profissionalização, no empreendedorismo e na geração de renda.
- Art. 5º. São objetivos do INSTITUTO AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO:
- I – planejar, coordenar e realizar concursos público, processos seletivos e vestibulares para ingresso em instituições públicas ou privadas, podendo inclusive contratar pessoal para atender às finalidades propostas;
 - II – desenvolver pesquisa, realizar avaliação, monitorar ou supervisionar a execução de projetos em parceria com órgãos governamentais, organizações do setor privado e instituições internacionais;
 - (...)
 - V – realizar estudos, diagnósticos e análises sobre o mercado de trabalho, mão de obra, necessidade de capacitação e treinamento de interesse das instituições públicas e privadas; (**grifo nosso**)
21. No que diz respeito à inquestionável **reputação ética-profissional**, cabe ao gestor público, ao decidir sobre o fornecedor, justificar expressamente os elementos fáticos que motivam a escolha, de modo a permitir o controle sobre o ato administrativo praticado.
22. Quanto ao **alinhamento com o objeto do contrato** a equipe responsável pela elaboração do Termo de Referência – TR (SISLOG nº [304580](#)) pontuou:
- 4.1.1. Contratação de instituição especializada para realização de atividades pertinentes à execução de concurso público que visa a seleção de 50 (cinquenta) profissionais para provimento em cargo efetivo do quadro da Secretaria de Estado da Saúde, para o cargo de Fiscal de Saúde Pública, levando em consideração a estimativa de 7.000 (sete mil) candidatos inscritos,
- (...)
- 5.4. Nesse contexto, mostra-se imprescindível a contratação de instituição especializada, nacional, com reputação ética e técnica reconhecida, corpo profissional capacitado, infraestrutura adequada e experiência consolidada na realização de concursos públicos. Tal contratação assegura a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, garantindo um certame célere, transparente, tecnicamente qualificado e seguro, reduzindo riscos operacionais e jurídicos e, sobretudo, preservando a lisura do certame e o interesse público; (**grifo nosso**)
23. Por sua vez, o Estatuto da futura Contratada traz (SISLOG nº [306171](#) – pág. 07 e s.s.):
- Art. 5º. São objetivos do INSTITUTO AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO:
- I – planejar, coordenar e realizar concursos público, processos seletivos e vestibulares para ingresso em instituições públicas ou privadas, podendo inclusive contratar pessoal para atender às finalidades propostas;
24. Acerca do caráter **intuitu personae** do contrato que se pretende celebrar, observa-se que o TR- Termo de Referência (SISLOG nº [304580](#)) no item 7.5 proibiu expressamente a subcontratação estando assim em consonância com o regramento supracitado, veja-se:
- Subcontratação**
- 7.5. Não é admitida a subcontratação do objeto contratual.
25. A contratação direta com base no **desenvolvimento institucional** é uma medida excepcional. Ela só pode ser usada para adquirir um bem ou serviço diretamente ligado a uma finalidade protegida pela Constituição. Não se aplica à contratação de serviços comuns e rotineiros que podem ser facilmente encontrados e disputados no mercado por meio de uma licitação normal.
26. Acerca da singularidade do bem, o TR- Termo de Referência (SISLOG nº [304580](#)) no item 6.6 e s.s. traz justificativa que demonstra a essencialidade da contratação e a necessidade da correlação do objeto contratado com o desenvolvimento institucional:
- 6.6. Não obstante, impõe-se reconhecer que a interpretação do referido artigo não suporta toda e qualquer contratação direta de instituição para realização de concurso público, mas apenas de instituições que atendam aos requisitos constantes do próprio texto legal, ou seja: 1) ser brasileira, 2) não ter fins lucrativos, 3) apresentar inquestionável reputação ética-profissional e 4) ter como objetivo estatutário regimental a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional;
- 6.7. No caso específico de concurso público, para traçar a correlação do objeto contratado com o desenvolvimento institucional, a

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

(...)

6.10. Ressalte-se que em termos de contratação direta visando à promoção de concurso público para provimento de cargos há um relevante interesse público subjacente que justifica a dispensa de licitação: assegurar a moralidade, a segurança, o sigilo e a credibilidade do concurso público, bem como a isonomia na acessibilidade aos cargos públicos, prestigiando a excelência da qualidade do certame na seleção de recursos humanos para a Administração Pública. Os riscos de eventual comprometimento do certame devem ser minimizados ao máximo, sob pena de se frustrar a acessibilidade de forma isonômica aos cargos públicos e o próprio desenvolvimento institucional da Contratante;

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

(grifo nosso)

27. Evidencia-se, dessa forma, a possibilidade de contratação por dispensa de licitação, desde que cumpridos os requisitos legais.
28. Quanto ao requisito “g”, a contratação direta apenas se admite quando fundada em decisão estratégica, **devidamente formalizada e justificada por meio de um plano estratégico**, por constituir exceção à regra constitucional da licitação, o que impõe a comprovação rigorosa de sua necessidade e de sua adequação aos objetivos institucionais.
29. No ETP (Estudo Técnico Preliminar) (SISLOG nº [300345](#)) verifica-se no “Tópico 1 – DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO” que foi elaborado um alinhamento estratégico, conforme descrição dos itens 1.4 e s.s., veja da transcrição abaixo:

1.4. Esta pretendida contratação apresenta conformidade com os Programas e Ações do PPA 2024-2027 relacionados às atribuições desta Pasta, em conformidade com as suas competências, nos termos da Lei Estadual nº 21.792, de 16 de fevereiro de 2023.

1.5. No exercício 2025, a previsão está no orçamento da Secretaria de Estado da Administração (órgão 1801): Programa 1025 (M.O.V.E. GOIÁS); Ação 2437 (melhoria de metodologias e processos de gestão de pessoas).

1.6. Sob a perspectiva do interesse público, a necessidade existente é a de prover os cargos do quadro de pessoal efetivo da Secretaria de Estado da Saúde – SES. Com a recente publicação da Lei Estadual nº 22.524 de 03 de janeiro de 2024, houve a criação do cargo de Fiscal de Saúde Pública, com a previsão de vagas a serem preenchidas por meio de concurso público.

1.7. Atualmente as funções de fiscalização sanitária são desempenhadas por servidores da Secretaria de Estado da Saúde, instituídos na função por meio de Portaria do titular da pasta, os quais desempenham a função no nível central (Suvisa) e Regionais de Saúde.

1.8. Contudo, existe um déficit muito grande de servidores nas diversas áreas de atuação, o que vem prejudicando o desempenho da área de vigilância sanitária no cumprimento de suas metas e atribuições, seja nas fiscalizações de rotina, monitoramento e verificação de denúncias, seja nas inspeções de abertura de empresas, gerando riscos sanitários desconhecidos no consumo de produtos e serviços no Estado de Goiás, com impacto na segurança da população e atrasos nas aberturas de empresas ou linhas produtivas, além do impacto econômico direto ao setor regulado.

1.9. A composição do quadro foi autorizada no processo SEI nº 202400010017400, para o cargo de Fiscal de Saúde Pública.

1.10. Nesse sentido, a contratação de empresa especializada para a execução do concurso é imprescindível, pois assegura a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência, além de viabilizar um certame célere, transparente e tecnicamente qualificado, garantindo a seleção de profissionais aptos a atender às demandas crescentes da sociedade goiana e a fortalecer a atuação da fiscalização sanitária no Estado de Goiás.

1.11. A realização do concurso, contudo, envolve elevado grau de complexidade técnica, logística e de segurança, que supera a estrutura administrativa ordinária da Superintendência de Recrutamento e Seleção, unidade responsável por gerir, coordenar e supervisionar a política de recrutamento e seleção de pessoal dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional, nos termos do art. 61 do Decreto nº 10.437, de 9 de abril de 2024. A execução direta exigiria equipe numerosa, capacitação específica, sistemas informatizados seguros, recursos tecnológicos para elaboração, impressão, aplicação e correção de provas em larga escala, além de mecanismos de rastreabilidade e controle em todas as etapas.

1.12. Nesse contexto, mostra-se imprescindível a contratação de instituição especializada, nacional, com reputação ética e técnica reconhecida, corpo profissional capacitado, infraestrutura adequada e experiência consolidada na realização de concursos públicos. Tal contratação assegura a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, garantindo um certame célere, transparente, tecnicamente qualificado e seguro, reduzindo riscos operacionais e jurídicos e, sobretudo, preservando a lisura do certame e o interesse público.

Dos Documentos para a Instrução do Processo.

30. Superados os requisitos acima expostos, passa-se a análise do preenchimento dos requisitos demandados para a perfeita instrução dos autos, nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021:

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.

31. No que diz respeito ao exigido pelo art. 72 da Lei n. 14.133/2021 constam nos autos os **documentos de formalização de demanda** (SISLOG nº [297422](#)) , **estudo técnico preliminar** (SISLOG nº [300345](#)) , **análise de riscos** (SISLOG nº [304576](#)) e **termo de referência** (SISLOG

nº 304580).

32. Quanto a **estimativa de despesa** a Instrução Normativa nº 05/2023, estabeleceu no §1º, art.12, as regras e procedimentos para a pesquisa de preços visando a estimativa de despesa, veja-se:

§ 1º Para comprovação de que o preço contratado é compatível com o praticado no mercado, o orçamento estimado, previsto no inciso IV do caput deste artigo, deverá apresentar preços utilizando-se de outros parâmetros de pesquisa de preço além do preço do próprio fornecedor contratado, quando possível, observando o disposto no regulamento que trata da pesquisa de preços.

33. Neste mesmo contexto é a redação do art. 6º do Decreto Estadual nº 9.900, de 7 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, veja-se:

Art. 6º A pesquisa de preços para determinação do preço estimado em processo licitatório para a contratação de bens e serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I – pesquisa na base estadual de notas fiscais eletrônicas, conforme o disposto neste Decreto;

II – pesquisa realizada no Portal de Compras Governamentais de Goiás;

III – pesquisa por meio de ferramentas específicas para a consulta de preços públicos, contratadas ou não pela administração pública, referente a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

IV – utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo estadual ou federal, bem como de sítios eletrônicos especializados e de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso, não superiores a 1 (um ano) anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

V – contratações similares feitas pela administração pública, inclusive sob regime de Sistema de Registro de Preços, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente consignado no respectivo termo de contrato; e

VI – facultativamente, realização de pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso VI deste artigo, quando não for possível coletar 3 (três) orçamentos diretamente com fornecedores por inexistência desse quantitativo mínimo, tal ocorrência deverá ser devidamente justificada e comprovada.

34. Por outro lado, dispõe o inciso IV do § 1º do art. 23 da Lei 14.133/2021 que deve ser apresentada justificativa da escolha desses fornecedores. Eis o teor dos aludidos dispositivos, na sua literalidade:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

[...]

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo. **(grifo nosso)**

35. Observa-se que no caso concreto adotou-se o método da "cesta de preços aceitáveis" para a formação do preço referencial, conforme descrição do Orçamento Estimado (SISLOG nº 304551). Aponta o documento que:

O presente orçamento estimado é elaborado em conformidade com o art. 18 do Decreto nº 10.207/2023, que determina a apresentação dos preços referenciais, memórias de cálculo e documentos que lhe dão suporte; art. 23 e seguintes da Lei nº 14.133/2021, que estabelecem os critérios de estimativa de preços e pesquisa de mercado e art. 6º do Decreto Estadual nº 9.900/2021, que regulamenta a pesquisa de preços no âmbito do Estado de Goiás.

(...)

JUSTIFICATIVA DE METODOLOGIA UTILIZADA

Em observância ao Decreto nº 9.900/2021, foram utilizadas as seguintes fontes de pesquisa:

- o Inciso I – **Base estadual de notas fiscais eletrônicas**: Sistema não implementado, motivo pelo qual não foi possível coletar preços.
- o Inciso II – **Portal de Compras Governamentais**: Não localizado preço de referência aplicável.
- o Inciso III – **Banco de Preços Públicos**: Localizado valor de referência de R\$ 378.000,00 para o objeto similar.
- o Inciso IV – **Sítios eletrônicos especializados**: Não aplicável ao objeto pretendido.
- o Inciso V – **Contratações similares**: Identificados contratos de três concursos com valores de R\$ 623.560,00, R\$ 532.000,00 e R\$ 1.166.620,00, com média de R\$ 774.060,00.
- o Inciso VI – **Pesquisa junto a fornecedores**: Obtidas cotações das empresas CEBRASPE (R\$ 830.340,00), AVALIA (R\$ 524.300,00) e IADES (R\$ 340.200,00), resultando na média de R\$ 564.946,67. **(grifo nosso)**

36. Vale ressaltar que os parâmetros para se chegar tal estimativa estão relacionados no ETPS- Estudo Técnico Preliminar Simplificado (seção 4) (SISLOG nº 300345).

37. Assim como os quesitos anteriormente abordados, sob pena de usurpar a competência discricionária do administrador, em atenção ao princípio da confiança, infere-se pela veracidade das declarações da Gerência de Concursos e Processos Seletivos em suas

justificativas, por possuir competência e responsabilidade na condução do Processo.

38. No que se refere ao **parecer jurídico** pontua-se que o requisito estará atendido com a emissão do presente opinativo.

39. Quanto a **demonstração da compatibilidade** da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, verifica-se que a presente contratação encontra-se autorizada pelo Secretário de Estado da Administração na DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (SISLOG nº [312456](#)), a qual apontou:

Valor total estimado: R\$ 340.200,00 (trezentos e quarenta mil e duzentos reais)

Valor estimado para 2025: R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)

Para o exercício 2026, a despesa será alocada em dotação Orçamentária própria para o atendimento dessa finalidade, a ser consignada na lei Orçamentária Anual.

40. O ETP – Estudo Técnico Preliminar (SISLOG nº [300345](#)), ainda, esclarece quanto ao Alinhamento Estratégico e a previsão no plano de contratações de 2026 (Tópico 1), veja:

Previsão no Plano de Contratações Anual:

1.3. A demanda a ser contratada será incluída no Plano Anual de Contratações do ano de 2026 da SEAD- SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO, conforme requerimento formalizado no Processo SEI nº 202500005039880.

Alinhamento Estratégico:

1.4. Esta pretendida contratação apresenta conformidade com os Programas e Ações do PPA 2024-2027 relacionados às atribuições desta Pasta, em conformidade com as suas competências, nos termos da Lei Estadual nº 21.792, de 16 de fevereiro de 2023.

1.5. No exercício 2025, a previsão está no orçamento da Secretaria de Estado da Administração (órgão 1801): Programa 1025 (M.O.V.E. GOIÁS); Ação 2437 (melhoria de metodologias e processos de gestão de pessoas).

41. O referido documento entendeu (Tópico – AVALIAÇÃO DA VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO) *quitos custos previstos são compatíveis e atendem à economicidade; os riscos envolvidos são administráveis; e a área requisitante priorizará o fornecimento de todos os elementos aqui relacionados necessários à consecução dos benefícios pretendidos.* ”

42. Atenta-se que consta nos autos PDF (Programação de Desembolso Financeiro) com status liberado (SISLOG nº [312457](#)).

43. Quanto ao requisito de **comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária** foram juntados aos autos em anexo à proposta do INSTITUTO AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – IADES (Proposta documentos do melhor colocado – SISLOG nº [314925](#)) documentos que comprovam sua habilitação jurídica para contratar com a Administração.

44. Para a comprovação da habilitação jurídica, foram apresentados o Estatuto Social da Contratada (pág. 52), a Ata de Assembleia Geral (pág. 68) que aprova o Sr. PAULO DA SILVA MAIA FILHO como Diretor Geral e o Sr. ROGER MARCONNI RODRIGUES DE SOUZA com Administrativo-Financeiro, e os respectivos Documentos Pessoais- RG/CPF (pág. 71 e 75). Adicionalmente, constam a Ata de Assembleia de Alteração do endereço (pág. 81), a Procuração (pág. 93), a Declaração de inexistência de fatos impeditivos (pág. 50) e a Certificação de que a Contratada se qualifica como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (pág. 85).

45. No que tange à regularidade profissional, foram juntadas a Certidão de regularidade da empresa emitida pelo CRA-DF (pág. 79) e a Certidão de regularidade do Diretor Financeiro emitida pelo CRA-DF (pág. 80).

46. Entretanto, **foram identificadas pendências de validade em documentos cruciais.** Encontram-se vencidas as Certidões Negativas de Distribuição de Ações Criminais (1ª e 2ª instâncias) no TJDF em face dos Diretores (pág. 73 e 77), as Certidões Negativas emitidas pela Justiça Federal em face dos diretores (pág. 74 e 78) e a Certidão Negativa de Distribuição de Ações Criminais (1ª e 2ª instâncias) no TJDF em face da Contratada (pág. 107).

47. Quanto às regularidades fiscal e trabalhista, foram anexados o Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral- Cartão CNPJ (pág. 109), a Certidão Positiva de Débitos com Efeito de Negativa Estadual (pág. 113), a Certidão negativa de débitos trabalhistas (pág. 115), a Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (pág. 116) e a Certidão Negativa de Distribuição (Ações de Falências e Recuperação Judicial) 1ª e 2ª instâncias no TJDF (pág.107). A Certidão de Regularidade do FGTS – CRF (pág. 118), no entanto, consta vencida.

48. Os documentos referentes à Capacidade Técnica encontram-se anexados junto à proposta da contratada, abrangendo as páginas 121 a 160. A Qualificação Econômico-Financeira é comprovada pelo Balanço Patrimonial, anexado nas páginas 100 e 101.

49. Por fim, não constam nos autos os seguintes documentos, cuja apresentação é usualmente requerida com base em entendimentos de órgãos de controle: Certidão Negativa de Improbidade- CNJ (conforme Acórdão nº 1.793/2011 Plenário do TCU), Consulta Quadro de Sócios e Administradores – QSA, Declaração de cumprimento do art. 7º, XXXIII, CF/88 (não emprega menor) e Certidão de regularidade com CEIS-CGU e CNEP (conforme Acórdão nº 2.688/2019 Plenário do TCE).

50. No que tange a **razão da escolha do contratado** passa-se às considerações.

51. Quanto aos motivos que ensejaram a opção pelo INSTITUTO AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – IADES, cabe ao gestor público ao decidir sobre o fornecedor, justificar expressamente os elementos fáticos que motivaram a conclusão, de modo a permitir o controle sobre o ato administrativo praticado. Deste modo, extrai-se da justificativa de dispensa de licitação, vide TR- Termo de Referência, em Tópico 3 (SISLOG nº [304580](#)) que:

3.3. Para a estimativa do valor da contratação, foram solicitados orçamentos diretamente às seguintes instituições especializadas na realização de concursos públicos: Instituto Avalia, Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos- Cebbraspe, Fundação Cesgranrio, Fundação Carlos Chagas- FCC, Fundação Getúlio Vargas- FGV, Instituto Americano de Desenvolvimento - IADES e Instituto Quadrix, cuja escolha se justifica pela notória especialização, experiência consolidada e representatividade no mercado, garantindo maior confiabilidade e aderência dos valores obtidos à realidade do setor;

3.4. Dentre os pedidos enviados, apresentaram propostas as instituições Cebbraspe, Instituto Avalia e IADES, não tendo as demais encaminhado resposta;

3.5. O menor preço foi ofertado pelo Instituto Americano de Desenvolvimento- IADES (CNPJ nº 11.432.298/0001-25), cujo valor serviu como referência para a estimativa de preço da presente contratação;

52. Quanto à justificativa de preço, reiteram-se, nesse ponto, as considerações realizadas em momento anterior quanto a **estimativa de despesa e a razão da escolha do contratado.**

53. Quanto à **autorização da autoridade competente** esta encontra-se acostada aos autos vide Minuta de Termo de Homologação – Dispensa de Licitação (SISLOG nº [314934](#)).

54. Ainda acerca da regulamentação para contratação direta previstas nos artigos 72 a 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, no âmbito da

Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás foi instituído a Instrução Normativa nº 05/2023 que em seu art.12 acrescenta outros requisitos para a instrução dos autos e assim dispõe:

Fases da contratação direta

Art. 12. O processo de Dispensa de Licitação será instruído pela equipe de planejamento e agente de contratação direta, respeitada a competência de cada membro, nos termos do

Decreto estadual nº 10.216, de 2023, contendo no mínimo, os seguintes documentos:

I - documento de oficialização de demanda - DOD;

II - portaria de designação das funções essenciais no processo de contratação;

III - estudo técnico preliminar, que poderá ser adotado em forma simplificada, quando for o caso, acompanhado de suas evidências;

IV - orçamento estimado da contratação, contendo memória de cálculo e documentos de evidências de preço de mercado que lhe dão suporte, na forma de regulamento específico;

V - planilha de composição de preços, quando for o caso;

VI - matriz de riscos, quando for o caso;

VII - termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

VIII - comprovação de situação fática que fundamente a dispensa de licitação, se for o caso;

IX - razão de escolha do contratado e justificativa de preço;

X - proposta e evidências de preço do fornecedor;

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

XII - minuta contratual ou minuta de informações para a nota de empenho;

XIII - pareceres técnicos e autorizações cabíveis;

XIV - parecer jurídico, se necessário;

XV - declaração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

XVI - autorização da autoridade competente. [...].

55. No que diz respeito ao exigido na Instrução Normativa nº 05/2023, serão examinados os itens II, VI, VIII, XII, tendo em vista que os demais foram objeto de análise em linhas pretéritas.

56. Quanto à portaria de designação das funções essenciais no processo de contratação verifica-se o documento SISLOG nº [301240](#).

57. Quanto à Matriz de Riscos verifica-se o documento SISLOG nº [304576](#).

58. Quanto à comprovação de situação fática que fundamente a dispensa de licitação, se for o caso, verifica-se o documento Termo de Referência (Tópico 6) anexo aos autos (SISLOG nº [304580](#)).

Da análise da minuta contratual

59. Em linhas gerais, a minuta contratual mostra-se adequada. Contudo, foram identificados pontos que demandam análise aprofundada e recomendação de ajuste, notadamente no que tange às cláusulas de reajuste de preços e de garantia contratual.

a) Da Cláusula de Reajuste de Preços (Cláusula Quarta, Parágrafo Décimo Primeiro)

60. A minuta contratual, em sua Cláusula Quarta, § 11, estabelece que *“Os preços serão fixos e irremovíveis pelo período de 24 (vinte e quatro) meses contados da data do orçamento estimado”*.

61. Recomenda-se que a área técnica reavalie o período de irremovibilidade proposto. A Lei nº 14.133/2021, embora mencione o prazo mínimo de 1 (um) ano especificamente para serviços contínuos (art. 92, § 4º), fundamenta a necessidade de justificar qualquer prazo adotado. Essa análise deve alinhar o período de irremovibilidade com a finalidade do instituto do reajuste (art. 6º, LVIII) e com a realidade de mercado do objeto contratado (art. 92, § 3º).

62. Esclarece-se que não há necessidade de coincidência entre o prazo de irremovibilidade e o prazo de vigência contratual. É tecnicamente viável manter a vigência estendida e, ao mesmo tempo, estabelecer a possibilidade de reajuste em período inferior, contanto que se respeite o intervalo mínimo de 1 (um) ano. Essa medida, destinada a preservar a equação econômico-financeira, deve ser formalizada por apostilamento, nos termos do art. 136, I, da Lei nº 14.133/2021.

63. Ademais, por se tratar de contrato por escopo, não seria aplicável a regra da preclusão lógica (Nota Técnica nº 01/2016-PGE, item 5; Despacho nº 82/2019-GAB, item 14):

14. Não obstante a insuficiência de motivos para a revisão do item 5 da Nota Técnica n. 01/2016 desta Procuradoria-Geral do Estado, é iniludível que o presente contrato, que tem por objeto a prestação de serviços de engenharia, encerra um ajuste por escopo, o que atrai para sua esfera a previsão da parte final do enunciado, que excepciona sua incidência em contratos desse jaez. Convém transcrever mais uma vez a citada orientação:

“5. Haverá preclusão lógica do direito ao reajustamento nos casos em que a contratada firmar termo aditivo de dilação do prazo de vigência, com a manutenção dos preços, quando já houver decorrido o período referente ao reajuste, à exceção dos contratos por escopo.”

b) Da Cláusula de Garantia (Cláusula Sétima, Parágrafo Quarto)

64. Recomenda-se uma análise da cláusula de garantia contratual. Observou-se que sua redação atual, por ser genérica e reproduzir o texto normativo, não especifica o percentual exato a ser exigido da contratada, apontando que *“poderá ser de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, autorizada a majoração desse percentual para até 10% (dez por cento)”*.

65. Para assegurar a clareza, a segurança jurídica e a eficácia na fiscalização do contrato, seria oportuno que o percentual da garantia estivesse claramente definido no instrumento, em alinhamento com o edital.

66. Sugerimos, portanto, que a área técnica reavalie a cláusula e, se julgar necessário, promova sua adequação, inclusive, justificando a necessidade da garantia e o percentual a ser adotado.

67. Nesse sentido, o TCU orienta que *“a Administração avalie cuidadosamente se a exigência de garantia é realmente necessária e em que percentual”*, por se tratar de *“medida adicional de cautela que, se imposta desnecessariamente, pode provocar apenas a elevação dos preços do objeto contratado”* (Manual de Licitações, 2024, p. 779-780).

c) Da cláusula penal - Multa por Atraso (Cláusula Décima, Parágrafos Segundo e Terceiro):

68. A cláusula determina multas específicas e limitadas a 3 dias para o atraso no início do serviço e para atrasos durante a execução, estabelecendo que, após esse período, o descumprimento se agrava, aplicando-se sanções mais pesadas.

69. Para assegurar a conformidade e a segurança jurídica do ajuste, recomenda-se a apresentação de justificativa sobre a razoabilidade do prazo escolhido.

70. Propõe-se, também, a adequação do instrumento contratual para incorporar o mecanismo do art. 162, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a conversão da multa de mora em compensatória e promova a extinção unilateral do contrato com a aplicação cumulada de outras sanções.

71. Por derradeiro, deverá ser providenciada a publicação resumida do presente instrumento em sítio eletrônico oficial, como reza o parágrafo único do art. 72 e o art. 94 da Lei 14.133/2021, além de ser divulgada no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

III – CONCLUSÃO

72. Ante o exposto, opina-se que a contratação direta do INSTITUTO AMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – IADES para a execução de serviços atinentes à realização do concurso público para a SES, com provimento para o cargo de Fiscal de Saúde Pública mediante dispensa de licitação com fundamento no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, mostra-se juridicamente viável, desde que adotadas as recomendações perfilhadas neste presente opinativo.