



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Ementa de Parecer em Consulta – Tribunal Pleno

Processos n.: **810914**

Natureza: Consulta

Órgão/Entidade: Câmara Municipal de Itajubá

Consulente: João Vitor da Costa, Presidente

Relator: Conselheiro José Alves Viana

Sessão: 05/02/2014

Aprovado o voto do Relator, vencidos, em parte, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão (voto vista), o Conselheiro Mauri Torres e a Conselheira Presidente.

**EMENTA:** CONSULTA – CONCURSO PÚBLICO – REALIZAÇÃO – 1) CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA MEDIANTE CONVITE – POSSIBILIDADE, DESDE QUE ATENDIDAS AS EXIGÊNCIAS DO EDITAL E DA LEI N. 8.666/93 – 2) CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO – IMPOSSIBILIDADE – O SERVIÇO NÃO SE REVESTE DE SINGULARIDADE – É LÍCITO CONTRATAR SEM LICITAÇÃO EMPRESA PARA REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO, POR DISPENSA DE LICITAÇÃO, COM BASE NO ART. 24, INCISOS II E XIII – 3) CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PELO CUSTO DO VALOR TOTAL APURADO NAS INSCRIÇÕES – IMPOSSIBILIDADE – O VALOR COBRADO A TÍTULO DE INSCRIÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO TEM NATUREZA JURÍDICA DE PREÇO PÚBLICO NÃO EXISTINDO, POIS, RELAÇÃO ENTRE O CUSTO DO SERVIÇO, O VALOR DA INSCRIÇÃO E O MONTANTE AO FINAL ARRECADADO – A LICITAÇÃO DEVE SER PRECEDIDA DE PLANEJAMENTO E PESQUISA QUE PERMITAM MENSURAR O VALOR DO CONTRATO – REFORMA PARCIAL DA TESE CONTIDA NA CONSULTA N. 850498.

1) É possível a contratação de empresa especializada em realização de concursos públicos, através de licitação na modalidade convite, tipo menor preço, desde que os valores praticados sejam compatíveis com o mercado e estejam dentro dos limites do convite, respeitados os requisitos da Lei n. 8.666/93 e do respectivo edital.

2) Não é possível contratar empresa que demonstre notória especialização, por inexigibilidade de licitação, para realização de concursos públicos, uma vez que esse serviço não se reveste de singularidade. É lícito contratar sem licitação empresa para realização de concurso público, por dispensa de licitação, com base no art. 24, incisos II e XIII.

3) Não é possível contratar a empresa pelo custo do valor total apurado nas inscrições, devendo a licitação ser precedida de planejamento e pesquisa que permitam mensurar o valor do contrato.

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
(conforme arquivo constante do SGAP)

**Tribunal Pleno - Sessão do dia 27/11/13**

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de Consulta formulada pelo Vereador João Vitor da Costa, Presidente da Câmara Municipal de Itajubá à época, em que foram apresentados os seguintes questionamentos:

1) - É possível à Câmara Municipal contratar empresa especializada através de licitação na modalidade carta convite, pelo critério de menor preço, para realização de concurso público?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

2) - Demonstrada a notória especialização de determinada empresa na realização de concursos públicos, é possível contratá-la sem licitação e pelo custo do valor total apurado nas inscrições?

Protocolizada em 09/10/2009, foi a Consulta distribuída ao então Conselheiro Antônio Carlos Andrada, nos termos do art. 211 da Resolução 12/2008, Regimento Interno deste Tribunal e, em 17/12/2010, encaminhada ao Tribunal Pleno para fins de inclusão em pauta.

Redistribuídos os autos à minha relatoria, preliminarmente, admiti presente Consulta, tendo em vista ser o consulente autoridade legítima, consoante art. 210, inciso I, bem como estarem presentes os demais requisitos previstos no art. 212 do diploma regimental.

E, em que pese a inclusão do processo em pauta, conforme consta à fl. 04, chamei o feito à ordem e encaminhei-o a Coordenadoria e Comissão de Jurisprudência e Súmula para emissão de relatório técnico, nos termos do disposto no § 2º do art. 3º da Decisão Normativa 02/2011, o qual foi juntado às fls. 09/11.

É o relatório.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

### **1 – PRELIMINAR**

Preliminarmente, verifico que o Consulente é parte legítima para formular a consulta e que o objeto refere-se à matéria de competência desta Corte, nos termos dos artigos 210, inciso I e 212 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas. Assim, conheço da Consulta para respondê-la em tese.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:

Esta Presidência também está de acordo.

NA PRELIMINAR, APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

### **2 – MÉRITO**

No mérito, tenho que a consulta foi formulada e dividida em duas partes distintas: a primeira refere-se à possibilidade de contratação por meio da modalidade convite, tipo menor preço, e a segunda se refere à possibilidade da contratação direta pelo custo do valor total apurado nas inscrições, demonstrada a notória especialização da contratada.

Quanto à primeira, entendo ser possível a realização do certame na modalidade convite, tipo menor preço, atendidas as exigências do edital e da Lei 8.666/93.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Dentre as modalidades de licitações previstas no art. 22, da Lei n. 8.666/93, temos a concorrência, a tomada de preço, o convite, o concurso e o leilão. O legislador previu, ainda, o pregão, estabelecido na Lei n. 10.520/02, para aquisição de bens e serviços comuns.

Os parágrafos do citado art. 22 definem as modalidades, e o art. 23 do Estatuto das Licitações determina a escolha delas em função dos limites, tendo em vista o valor estimado da contratação. **No caso do convite, este limite é de R\$ 80.000,00 para os fins ora questionados.**

O tipo “menor preço” leva em consideração o preço como único fator de julgamento, tendo como critério de classificação a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, determinando que seja vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço.

Contudo, mister salientar que não basta a proposta oferecer o menor preço para sagrar-se adjudicatária da licitação. É necessário que tal proposta atenda a todas as condições estabelecidas no edital (inclusive as especificações), e não contenha preço excessivo nem inexecutível, sob pena de ser afastada do certame (arts. 45, § 1º, I, e 48, I e II, da Lei 8.666/93).

Em outras palavras, é necessário nesse tipo de licitação que o preço seja compatível com o praticado no mercado e esteja dentro dos limites do convite, pois no julgamento das propostas a Comissão Permanente de Licitação é obrigada a verificar tal compatibilidade (art. 43, IV da Lei 8.666/93).

Respeitados todos estes pressupostos, é perfeitamente cabível a contratação de empresa especializada em realização de concursos públicos através de licitação na modalidade convite, tipo menor preço.

Quanto ao segundo questionamento, há que se enfatizar, *prima facie*, que toda contratação deverá, via de regra, ser precedida de licitação, nos termos da Lei nº. 8.666/93, a não ser em caso de estar configurada alguma hipótese de dispensa<sup>1</sup> ou inexigibilidade de licitação.

Com efeito, a notória especialização não é suficiente, por si só, para a caracterização da inviabilidade de competição, que, por sua vez, justificaria a contratação direta por inexigibilidade de licitação.

Nos termos do inciso II, do art. 25 da Lei 8.666/93 são três os requisitos necessários à configuração da inviabilidade de competição: que se trate de serviço técnico enumerado no art. 13; que a empresa a ser contratada possua notória especialização; e que o serviço seja singular.

Destarte, a doutrina e a jurisprudência já se posicionaram no sentido de considerar configurada a hipótese de inexigibilidade prevista no inc. II do art. 25 da Lei 8.666, de 1993, quando presentes simultaneamente os requisitos da notória especialização do contratado e a singularidade do objeto.

No caso ora em análise, o serviço que se pretende contratar não consta do rol do art. 13 da Lei 8.666/93, além de não conter qualquer especificidade que caracterize a singularidade exigida pelo inciso II do art. 25 da Lei 8.666 de 1993.

---

<sup>1</sup> Em que pese não ter sido objeto do questionamento do consultante, informo que o TCU considera legal a utilização do inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/1993 para justificar a dispensa de licitação em contratações de serviço de promoção de concurso público, desde que sejam observados todos os requisitos constantes do mencionado artigo e que o órgão ou a entidade contratante demonstre, com critérios objetivos, no seu plano estratégico ou em instrumento congênere, a essencialidade do preenchimento do cargo objeto do concurso público para o seu desenvolvimento institucional. (Acórdãos 569/2005 - Plenário; 2109/2008 – Segunda Câmara; 2360/2008 – Segunda Câmara; 37/2009 – Segunda Câmara e 5993/2012 – Segunda Câmara; 1339/2010 – Primeira Câmara)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

A Constituição da República ao estabelecer que toda investidura em cargo ou emprego público, à exceção das ressalvas estabelecidas, devem ser precedidas de concurso público, tornou rotineiros à esfera da Administração Pública os serviços relativos à realização de concursos públicos, não havendo quaisquer nuances ou matizes que possam caracterizar os citados serviços como singulares.

Dessa forma, respondo negativamente à possibilidade de contratação de empresa que demonstre notória especialização, por inexigibilidade de licitação, para realização de concursos públicos, uma vez que esse serviço não se reveste de singularidade.

Quanto à indagação relativa à contratação de empresa pelo custo do valor total apurado nas inscrições, remeto cópia da Consulta 850.498, respondida pelo Tribunal em 27/02/2013, nos seguintes termos:

1 - O recolhimento dos valores recebidos a título de taxa de inscrição, destinados ao custeio das despesas efetuadas com a realização do concurso público para o provimento de cargo nos seus quadros, deve ser feito na conta única da Câmara Municipal, sendo vedada a criação de caixas especiais, nos termos do artigo 56 da Lei n. 4320/64. Vale destacar que caso o valor recolhido com as taxas de inscrição seja superior ao valor gasto com a realização do concurso, essa diferença pertencerá aos cofres municipais, em conformidade com os princípios orçamentários da unidade, da universalidade e do orçamento bruto;

2 - A receita arrecadada pelo Poder Legislativo Municipal, proveniente de taxa de inscrição para Concurso Público, pode ser utilizada para pagamento dos serviços prestados pela empresa vencedora do processo licitatório para realização de concurso público, desde que os editais de licitação e os contratos especifiquem que a forma de remuneração da empresa contratada será fixa ou variável, em conformidade com o número de inscritos ou de acordo com as receitas auferidas com a inscrição dos candidatos. Além disso, o edital e o contrato devem estabelecer os valores globais e máximos da avença a ser firmada, com base na estimativa do montante a ser arrecadado com as inscrições, bem como devem conter uma cláusula estabelecendo que os valores recolhidos que superarem o previsto no contrato pertencerão aos cofres municipais;

3- Não é possível delegar a administração e gerenciamento de recursos públicos provenientes da arrecadação de taxas de inscrição em concurso público a uma empresa privada contratada para a realização do concurso público, pois, as taxas de inscrição constituem receitas públicas. Ademais, considerando que em face do princípio da transparência, compete ao Poder Público prestar contas dos seus gastos, o depósito das taxas de inscrição direto na conta da contratada ofenderia o disposto no art. 14 da Lei Complementar n. 101/2000 e nos arts. 58 a 65 da Lei n. 4320/64, uma vez que configuraria renúncia e omissão de receita, além de antecipação de pagamento à contratada pela prestação do serviço, desrespeitando as fases da realização da despesa.

### **III – CONCLUSÃO**

Pelas razões expostas, respondo a esta Consulta, em suma, nos seguintes termos:

1 – É possível a contratação de empresa especializada em realização de concursos públicos, através de licitação na modalidade convite, tipo menor preço, desde que os valores praticados sejam compatíveis com o mercado e estejam dentro dos limites do convite, respeitados os requisitos da Lei 8.666/93 e do respectivo edital.

2 – Não é possível contratar empresa que demonstre notória especialização, por inexigibilidade de licitação, para realização de concursos públicos, uma vez que esse serviço não se reveste de singularidade.

3 - Quanto à indagação relativa à contratação de empresa pelo custo do valor total apurado nas inscrições, remeto cópia da Consulta 850.498, respondida pelo Tribunal em 27/02/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:  
De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:  
De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:  
Peço vista, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE, EM EXERCÍCIO, WANDERLEY ÁVILA:  
VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO  
GUIMARÃES.)

**Sessão do dia 05/02/14**

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

**Voto Vista**  
**I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta de relatoria do Conselheiro José Alves Viana, formulada pelo Senhor João Vitor da Costa, Presidente da Câmara Municipal de Itajubá, nos seguintes termos:

1. É possível à Câmara Municipal contratar empresa especializada através de licitação na modalidade carta convite, pelo critério de menor preço, para realização de concurso público?
2. Demonstrada a notória especialização de determinada empresa na realização de concursos públicos, é possível contratá-la sem licitação e pelo custo do valor total apurado nas inscrições?

Submetida a consulta ao Tribunal Pleno, na sessão de 27/11/13, o Relator, assim se manifestou quanto ao primeiro questionamento:

É possível a contratação de empresa especializada em realização de concursos públicos, através de licitação na modalidade convite, tipo menor preço, desde que os valores praticados sejam compatíveis com o mercado e estejam dentro dos limites do convite, respeitados os requisitos da Lei 8.666/93 e do respectivo edital.

Quanto à segunda questão, o Conselheiro-Relator afirmou que não seria possível contratar empresa que demonstrasse notória especialização, por inexigibilidade de licitação, uma vez que o serviço relativo à realização de concurso público não é dotado de singularidade. No que se refere à contratação de empresa pelo custo do valor total apurado nas inscrições, indicou como resposta o teor da Consulta de nº 850498.

Após o voto do Relator, pedi vista dos autos.

É o relatório, no essencial.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

No que concerne ao primeiro questionamento formulado pelo Consulente, perfilho do mesmo entendimento exarado pelo Relator, no sentido de que seria possível a contratação de empresa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

especializada na realização de concurso público, mediante licitação na modalidade convite, tipo menor preço, desde que atendidos os requisitos da Lei nº 8.666/93 e do próprio edital. Ocorre que, a meu sentir, a segunda indagação é um pouco mais complexa. Ao analisar a questão, o Conselheiro-Relator cingiu-se à hipótese de inexigibilidade prevista no inciso II do art. 25 da Lei de Licitações, provavelmente em virtude da menção que o Consulente fez à empresa de “notória especialização”. Contudo, é de se considerar que o rol descrito no mencionado dispositivo é meramente exemplificativo, não se limitando às situações disciplinadas nos incisos do preceito normativo. Além disso, a contratação sem licitação abrange, também, as hipóteses de dispensa.

Acerca do tema, é de se considerar que o princípio da obrigatoriedade da licitação, previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, impõe a toda Administração Pública o dever de realizar procedimento licitatório para a aquisição ou alienação de bens e a execução de obras e serviços.

Existem, no entanto, conforme ressalta o comando constitucional, situações que afastam a obrigatoriedade da licitação, permitindo, assim, a contratação direta, configuradas pelas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação.

A dispensa refere-se àqueles casos em que, apesar de ser possível realizar a licitação, sua implementação mostra-se inconveniente ao interesse público. Por isso o legislador, com amparo constitucional, fixou no art. 24 da Lei nº 8.666/93, as hipóteses em que a realização da licitação pode ser dispensada.

Dentre essas hipóteses, importa destacar, para análise da questão proposta, aquelas previstas nos incisos II e XIII do referenciado art. 24.

O inciso II disciplina a dispensa de licitação em razão do valor do contrato, naquelas situações em que a pequena relevância econômica da contratação não justificaria os gastos com uma licitação.

O aspecto prático desse tipo de contratação direta não pode passar despercebido, sobretudo considerando a realidade do Estado de Minas Gerais, que reúne 853 municípios com as mais variadas realidades geofísicas e socioeconômicas, o que culmina na realização de concursos públicos de diversas proporções, sendo alguns de grande porte, como aqueles promovidos pelos grandes centros, e outros menores, realizados pelos pequenos municípios.

Destarte, vislumbro que poderia ser admitida a contratação direta de empresa especializada na realização de concurso público, com base no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93, desde que fosse circunstancialmente demonstrado que o valor total a ser pago à contratada, seria inferior àquele estabelecido no referido artigo.

Também merece destaque o inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, o qual estabelece ser dispensável a licitação no caso de “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”.

Observa-se que a Lei de Licitações exige dois requisitos para efetivação da contratação direta com base no inciso XIII do art. 24, a saber: i) tratar-se de instituição brasileira sem finalidade lucrativa e que detenha inquestionável reputação ético-profissional; ii) tratar-se de instituição dedicada à pesquisa, ensino ou desenvolvimento institucional, ou ainda, dedicada à recuperação social do preso.

Infere-se, portanto, que uma vez atendidos os pressupostos traçados pela lei, seria perfeitamente admissível a hipótese de dispensa de licitação visando à contratação de empresa especializada na realização de concurso público, com base no inciso XIII do art. 24, principalmente considerando a relação existente entre o objetivo da contratação (a admissão de novos servidores para incorporar os quadros públicos) e o objeto estatutário-regimental da contratada – a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Mesmo entendimento é esposado pelo Tribunal de Contas da União, que em mais de uma oportunidade manifestou-se favoravelmente à realização de contratação direta de empresa para realização de concurso público, com base no dispositivo *sub examine*, conforme depreende-se do julgado que ora colaciono:

Trata-se de Consulta (fls. 1-3) formulada pelo Sr. José Artur Filardi Leite, Ministro de Estado das Comunicações, acerca de dúvidas quanto à aplicação do art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666, de 1993, para fins de contratação direta de instituição responsável pela promoção de concurso público com vistas ao recrutamento e à seleção de pessoal para os quadros da ECT.

(...)

13. Essa matéria já foi objeto de detida análise no âmbito do TC-011.348/2002-5, o qual teve como deliberação o Acórdão 569/2005-TCU-Plenário. Nesse processo, prevaleceu a tese defendida no Voto Revisor, do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa. Transcrevem-se a seguir alguns trechos do citado Voto:

"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.

(...)

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

(...)

Importa também esclarecer, desde logo, que não há plausibilidade em eventual argumento de que havendo mais de uma fundação apta a promover concurso público deve-se, então, promover a licitação.

(...)

A lei autoriza a dispensa de licitação mesmo que viável seja a competição. Os critérios que embasam as hipóteses do art. 24 não levam em conta a competitividade. Concernem a circunstâncias peculiares que condicionam e aconselham a contratação direta, desde que preenchidos os requisitos legais. É o caso do inciso XIII do art. 24."

(...)

**14. Dessa forma, atendidos os requisitos legais e demonstrada a essencialidade do preenchimento do cargo para o desenvolvimento institucional da Administração, é possível a contratação direta de entidade para a realização de concurso público com base no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666, de 1993. Não obstante, devem ser satisfeitos outros requisitos da Lei de Licitações, tais como a necessidade de elaboração de projeto básico e de orçamento detalhado, art. 7º, além da razão de escolha da instituição executante, da justificativa do preço contratado, e da publicação do procedimento, após sua aprovação, na imprensa oficial, art. 26.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

15. O entendimento firmado no Acórdão 569/2005-TCU-Plenário tem sido corroborado por decisões posteriores desta Corte, como o caso do Acórdão 1192/2006-TCU-2ª Câmara.

(...)

24. O que deve ser exigido é a comprovação do cumprimento dos requisitos do inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações, quais sejam, que a instituição seja brasileira, incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, que detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos. Devem ser demonstrados, também, a essencialidade do preenchimento do cargo para o desenvolvimento institucional da Administração, e o cumprimento dos demais artigos da Lei n.º 8.666, de 1993, aplicáveis. (Acórdão 1111/2010 – Plenário do TCU. Relator Min. José Jorge).

Desse modo, nada obsta que se faça a contratação de serviço para a promoção de concurso público, com esteio no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/93, desde que sejam observados os requisitos previstos no próprio dispositivo e que seja demonstrado, pela entidade contratante, que os cargos ofertados no concurso público são essenciais para seu desenvolvimento institucional.

Importa evidenciar, contudo, que a contratação por dispensa de licitação não implica o desrespeito aos princípios norteadores da atuação administrativa, tampouco configura autorização de atuação arbitrária pelo gestor público, o qual permanece obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar a observância aos ditames legais.

Além das hipóteses de dispensa, a contratação direta pode ocorrer, ainda, por inexigibilidade de licitação, situação prevista no art. 25 da Lei de Licitações, nos seguintes termos: “é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”.

Em razão da dificuldade de se elencar todas as situações que poderiam configurar inviabilidade de licitação, a lei enumerou situações especiais nos incisos I a III, de caráter meramente exemplificativo, não sendo correta a exclusão de outras situações fáticas que, por ventura, se enquadrem no *caput*.

Nesse sentido, vale mencionar o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho, que, citando o então Ministro Eros Roberto Grau, estabelece:

Assim, temos que há dois grupos nos quais se manifestam casos de inexigibilidade de licitação: de um lado os declarados nas discriminações enunciativas dos preceitos indicados; de outro, os albergados pelo enunciado “quando houver inviabilidade de competição” inscrito no *caput* desses mesmos preceitos normativos.<sup>2</sup>

Assim, não é o mais adequado responder negativamente ao Consulente apenas com base no inciso II do art. 25, uma vez que na prática poderiam surgir situações outras, que não mencionadas nos incisos do referenciado dispositivo, capazes de configurar a inviabilidade da competição.

Desse modo, concluo que a lei também admite a contratação direta de empresa para realização de concurso público, ao fundamento do art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93, desde que cabalmente comprovada a inviabilidade da competição.

Considero, portanto, ao contrário do entendimento do Relator, que é possível a contratação sem licitação de empresa para realização de concurso público, por dispensa de licitação, com base no art. 24, incisos II e XIII, e, também, por inexigibilidade, ao fundamento do art. 25, *caput*, todos da Lei de Licitações.

---

<sup>2</sup> Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 21ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009. P. 257.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Por fim, no que tange à possibilidade de contratação pelo custo do valor total apurado nas inscrições, tenho que, em razão da relevância do tema, esta Corte deva se manifestar de forma expressa.

Primeiramente, cumpre esclarecer que esta matéria é controvertida e que a divergência em questão relaciona-se à natureza jurídica do valor cobrado a título de inscrição em concursos públicos, sendo que alguns entendem tratar-se de tributo – taxa, enquanto outros consideram-no preço público.

A taxa é um tributo vinculado, decorrente de uma obrigação instituída e imposta por lei a todos aqueles que se encontrem na situação de usuários (efetivos ou potenciais) de determinado serviço prestado pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, ou em razão do exercício do poder de polícia. Ao passo que o preço público constitui obrigação assumida voluntariamente pelo particular para com o Estado.

Essa diferenciação é o objeto da Súmula 545 do Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.

Sobre o caráter compulsório e involuntário da taxa, Roque Antônio Carrazza, ensina que:

Como sabemos, o tributo é exigido *iure imperii*, isto é, a partir de um ato de autoridade, sem que, para seu surgimento, concorra a vontade do contribuinte.

(...)

É, portanto, pelo fato da relação jurídica tributária prescindir da vontade do indivíduo para a sua formação que deve ser, especialmente, com mais atenção e rigor que em outros ramos do direito, delimitada por normas, sejam elas regras, sejam elas princípios.<sup>3</sup>

O regime jurídico das taxas é regido pelo princípio da retributividade, significa dizer que deve traduzir uma contraprestação paga ao Estado em razão da limitação de direitos e liberdades do indivíduo (no caso do poder de polícia) ou da prestação de serviço público específico e divisível.

Assim, o valor da taxa deve traduzir o custo do Poder Público com o exercício do poder de polícia ou com a prestação do serviço, visto que o valor da taxa está vinculado à prestação do serviço público. Isso porque, o objetivo da taxa não é angariar recursos para o Estado, atribuição que cabe aos impostos.

A meu ver, o valor da inscrição em concursos públicos, além de não configurar um pagamento obrigatório, não constitui uma contraprestação do candidato por um serviço público prestado ou colocado à sua disposição, razão pela qual não pode ser considerado modalidade de tributo prevista na Constituição Federal, sob a denominação de taxa.

Na realidade, esse pagamento voluntário feito pelos participantes à Administração Pública mais se aproxima da ideia de preço público, o qual é cobrado somente daqueles que optam por participar do certame.

Em relação aos preços públicos, José Nilo de Castro leciona que:

São pagamentos que os particulares fazem ao Poder Público, quando facultativa e espontaneamente adquirem bem, auferem vantagens, ou se utilizam de serviços públicos ou de utilidade pública, remunerando-os de acordo com a tarifa fixada pela Administração (preço público) ou pelo valor disputado em livre concorrência entre os interessados (preço quase privado).<sup>4</sup>

Partindo, portanto, do pressuposto que o valor cobrado a título de inscrição em concurso público tem natureza jurídica de preço público, faz-se necessário desvincular a ideia

<sup>3</sup> CARRAZZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário, 19ª ed., p. 350-352.

<sup>4</sup> CASTRO, José Nilo. Direito Municipal, 6ª ed., p. 240.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

preconcebida acerca da existência de relação entre o montante arrecadado com as inscrições dos candidatos e o valor da contratação, uma vez que não se deve estabelecer relação direta entre as despesas para a realização do concurso, o valor da inscrição e o montante ao final arrecadado. Conforme tratado anteriormente, a vinculação entre o custo do serviço e o valor a ser pago pelo particular é característica inerente à taxa.

É de se destacar, ainda, que fixação do valor das inscrições deve observar, obrigatoriamente, os demais princípios que regem os concursos públicos, tais como o da modicidade do preço e o da ampla participação, o que fortalece o argumento de que a importância arrecadada com as inscrições não deve ser o único fator a ser considerado como parâmetro para a fixação do valor do contrato a ser celebrado com a empresa promotora do concurso.

Destarte, em uma licitação com esse objeto, a Administração deve realizar pesquisa mercadológica para estimar o valor do contrato, assim como faria para contratar qualquer prestação de serviço. Tal pesquisa pode ser feita junto a outros entes públicos que tenham realizado concurso de proporção igual ou semelhante àquela que a Administração pretende promover, o que asseguraria a fidedignidade entre o valor estimado da contratação e o real custo do serviço prestado.

É de observar que, além da pesquisa de mercado, a realização de concurso público é serviço que comporta amplo estudo prévio, com estimativa do número de inscritos, dos locais adequados para realização dos exames, do quantitativo de professores necessários para a aplicação e correção das provas. Vale dizer, trata-se de um serviço que pode ter seu valor mensurado de maneira fiel e efetiva, independentemente do valor da inscrição.

De toda forma e por todo o exposto, vale destacar que, conforme consta no voto do Relator, no âmbito deste Tribunal, na Consulta nº 850498, de autoria do Conselheiro Mauri Torres, firmou-se o entendimento de que a arrecadação do valor da inscrição não deve ser operacionalizada pela empresa organizadora do certame, pois isso configuraria renúncia e omissão de receita, o que violaria os ditames da contabilidade pública.

A resposta, portanto, à parte final da segunda pergunta formulada pelo Consulente é que não é possível contratar a empresa pelo custo do valor total apurado nas inscrições, devendo a licitação ser precedida de planejamento e pesquisa que permita mensurar o valor do contrato.

### III – CONCLUSÃO

Diante do que se expôs, voto com o Relator no que se refere especificamente ao primeiro questionamento, no sentido de que seria possível a contratação de empresa especializada na realização de concurso público, mediante licitação na modalidade convite, tipo menor preço, desde que atendidos os requisitos da Lei nº 8.666/93 e do próprio edital.

Quanto à segunda indagação, respondo à consulta nos seguintes termos:

- I. É lícito contratar sem licitação empresa para realização de concurso público, por dispensa de licitação, com base no art. 24, incisos II e XIII, e, também, por inexigibilidade, ao fundamento do art. 25, *caput*, todos da Lei de Licitações.
- II. Não é possível contratar a empresa pelo custo do valor total apurado nas inscrições, devendo a licitação ser precedida de planejamento e pesquisa que permita mensurar o valor do contrato.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

O Relator deseja se manifestar?

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Sim, Senhora Presidente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Inicialmente, eu gostaria de esclarecer que a tese do relator, **no concernente ao item 2**, não traz, em meu juízo, nenhuma espécie de contradição em relação ao assentado em meu parecer. Ocorre que optei por ficar adstrito ao questionamento do Consulente, que emprega a expressão “notória especialização” utilizada pela Lei de Licitações, o que remete ao § 1º e ao inciso II do art. 25 – dispositivos que tratam de situação específica de inexigibilidade de licitação. Por essa razão, concluí **não ser possível contratar empresa que demonstre notória especialização, por inexigibilidade de licitação, para realização de concursos públicos, uma vez que esse serviço não se reveste de singularidade**. Desse ponto, se compreendi corretamente o voto-vista, não identifiquei divergência.

Nada obstante, considerando que o Conselheiro Cláudio Terrão foi além, para ampliar o escopo do questionamento, ao trabalhar outras hipóteses em que seria lícito à Administração Pública contratar empresa sem licitação para realização de concurso público – não ficando restrito à questão da “notória especialização” apontada pelo Consulente –, encampo os adendos constantes de sua manifestação, no que toca a esse item específico (item 2), por sua juridicidade. Ressalto que, muito embora não tenha elastecido a resposta, consignei, em nota de rodapé, que

...o TCU considera legal a utilização do inciso XIII do art. 24 da Lei 8.666/1993 para justificar a dispensa de licitação em contratações de serviço de promoção de concurso público, desde que sejam observados todos os requisitos constantes do mencionado artigo e que o órgão ou a entidade contratante demonstre, com critérios objetivos, no seu plano estratégico ou em instrumento congênere, a essencialidade do preenchimento do cargo objeto do concurso público para o seu desenvolvimento institucional.

Com essas considerações entendo muito salutares e pertinentes e que adiro na totalidade como complemento à minha resposta.

Quanto ao item 3 do meu parecer, inicialmente fiz referência à Consulta 850498, respondida pelo Tribunal em 27/02/2013, nos seguintes termos:

1 - O recolhimento dos valores recebidos a título de taxa de inscrição, destinados ao custeio das despesas efetuadas com a realização do concurso público para o provimento de cargo nos seus quadros, deve ser feito na conta única da Câmara Municipal, sendo vedada a criação de caixas especiais, nos termos do artigo 56 da Lei n. 4320/64. Vale destacar que caso o valor recolhido com as taxas de inscrição seja superior ao valor gasto com a realização do concurso, essa diferença pertencerá aos cofres municipais, em conformidade com os princípios orçamentários da unidade, da universalidade e do orçamento bruto;

2 - A receita arrecadada pelo Poder Legislativo Municipal, proveniente de taxa de inscrição para Concurso Público, pode ser utilizada para pagamento dos serviços prestados pela empresa vencedora do processo licitatório para realização de concurso público, desde que os editais de licitação e os contratos especifiquem que a forma de remuneração da empresa contratada será fixa ou variável, em conformidade com o número de inscritos ou de acordo com as receitas auferidas com a inscrição dos candidatos. Além disso, o edital e o contrato devem estabelecer os valores globais e máximos da avença a ser firmada, com base na estimativa do montante a ser arrecadado com as inscrições, bem como devem conter uma cláusula estabelecendo que os valores recolhidos que superarem o previsto no contrato pertencerão aos cofres municipais;

3- Não é possível delegar a administração e gerenciamento de recursos públicos provenientes da arrecadação de taxas de inscrição em concurso público a uma empresa privada contratada para a realização do concurso público, pois, as taxas de inscrição constituem receitas públicas. Ademais, considerando que em face do princípio da transparência, compete ao Poder Público prestar contas dos seus gastos, o depósito das taxas de inscrição direto na conta da contratada ofenderia o disposto no art. 14 da Lei Complementar n. 101/2000 e nos arts. 58 a 65 da Lei n. 4320/64, uma vez que configuraria renúncia e omissão de receita, além de antecipação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

pagamento à contratada pela prestação do serviço, desrespeitando as fases da realização da despesa.

Nesses termos, o voto vista, com muita propriedade, dissecou a natureza jurídica das inscrições cobradas e faz uma digressão acerca da não vinculação do valor a ser pago para a empresa organizadora com as inscrições cobradas, com o que concordo.

Neste particular, refletindo melhor, verifico realmente que há uma divergência quanto ao entendimento esposado na Consulta 850498 e o do voto vista ao qual adiro, pugnando pela reforma parcial do item 2 da consulta referenciada, naquilo que conflita com a nova tese.

São as considerações que eu gostaria de fazer, Senhora Presidente.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Pela ordem, Excelência.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Pela ordem.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

É apenas para esclarecer.

Continuo achando que há de fato uma contrariedade. S. Exa., o Conselheiro Relator, deixa claro que não é só a questão da notória especialização. Ele diz: “Não é possível contratar empresa que demonstre notória especialização, por inexigibilidade de licitação, para a realização do concurso público, uma vez que esse serviço não se reveste de singularidade”.

O que eu advogo, defendo, é que nós não podemos responder sob essa perspectiva, porque há casos, sim, em que o concurso se reveste de singularidade. Há concursos, por exemplo, para práticos – que são, por assim dizer, numa linguagem leiga, manobristas de navios –, que são absolutamente singulares. Então, nesse sentido é que eu acho que a nossa resposta não poderia ser restritiva, sob pena de concursos dessa natureza ficarem de fora, mas eu entendi perfeitamente as colocações de S. Exa.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Então existe uma pequena divergência na concepção.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

Sim, existe uma divergência: entendo que é possível a singularidade ser vista em algumas situações, porque essa singularidade decorre do objeto a ser contratado.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

O Conselheiro Relator encampa com relação à singularidade?

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Não, mantenho a minha posição com relação ao art. 25, II, da Lei de Licitações.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Eu acompanho o voto divergente.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

O Conselheiro Gilberto Diniz, na sessão anterior, votou de acordo com o Relator. V. Exa. vai modificar o voto?

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
SECRETARIA-GERAL E DO TRIBUNAL PLENO  
COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

Voto com o Relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Também voto com o Relator.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

O Conselheiro Sebastião Helvecio não vota hoje, porque o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho substituiu S. Exa. naquela assentada.

Neste caso, eu vou acompanhar o voto divergente.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

O Conselheiro José Alves Viana acolheu a sugestão do Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

Não, na verdade, o voto do Relator foi aprovado, e o Conselheiro Cláudio Terrão, em seu voto vista, foi vencido em parte.

APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDOS, EM PARTE, O CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO (VOTO VISTA), O CONSELHEIRO MAURI TORRES E A CONSELHEIRA PRESIDENTE.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO.)