



INTELIGÊNCIA QUE TRANSFORMA INFORMAÇÃO EM DECISÃO!

Combinação perfeita entre:
experiência jurídica + inteligência artificial + funcionalidades para o dia a dia

Alcance a excelência nas **contratações públicas**.



[Blog](#)

CONTRATAÇÃO DE BANCA ORGANIZADORA DE CONCURSO PÚBLICO POR CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO: MODALIDADES DE CONTRATAÇÃO, REGIME JURÍDICO DAS TAXAS DE INSCRIÇÃO E A ILEGALIDADE DO CONTRATO DE RISCO

Data	Setembro de 2026
Autores	Alex Vinicius Nunes Novaes Machado

CONTRATAÇÃO DE BANCA ORGANIZADORA DE CONCURSO PÚBLICO POR CONSÓRCIO INTERFEDERATIVO: MODALIDADES DE CONTRATAÇÃO, REGIME JURÍDICO DAS TAXAS DE INSCRIÇÃO E A ILEGALIDADE DO CONTRATO DE RISCO

ALEX VINICIUS NUNES NOVAES MACHADO

É sócio-fundador do escritório Alex Machado Advogados Associados, consultor jurídico para os Poderes Executivo e Legislativo em diversos municípios do Estado da Bahia, graduado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) e especialista em Direito Público, com foco em Licitações, Contratos Administrativos e Direito Eleitoral.

RESUMO

O presente artigo examina os requisitos jurídicos para a contratação de instituições organizadoras de concursos públicos pela Administração Pública, com recorte específico sobre a atuação de consórcios públicos interfederativos. A partir de análise sistemática da Lei nº 14.133/2021, das normas de Direito Financeiro e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, percorre-se o espectro das modalidades de contratação disponíveis, licitação, dispensa e inexigibilidade, para, em seguida, concentrar a análise no aspecto jurídico mais sensível e frequentemente ignorado da matéria: o regime das taxas de inscrição, que possuem inequívoca natureza de receita pública, e os riscos graves do denominado contrato de risco, pelo qual a entidade contratada retém o superávit gerado pela arrecadação. Propõe-se, ao final, conjunto de balizas técnicas e jurídicas voltadas à estruturação de contratos que resistam ao escrutínio dos órgãos de controle externo.

Palavras-chave: contratação direta; concurso público; dispensa de licitação; Lei nº 14.133/2021; receita pública; taxas de inscrição; consórcio público; TCU; controle externo.

1. INTRODUÇÃO

A realização de concursos públicos é exigência constitucional inafastável para o ingresso em cargo ou emprego público efetivo, nos termos do art. 37, II, da Constituição Federal. A aparente simplicidade desse mandamento esconde cadeia de decisões administrativas de notável complexidade, especialmente quando o ente responsável pela contratação é um consórcio público interfederativo, figura jurídica dotada de especificidades que exigem atenção redobrada dos gestores e de seus assessores jurídicos.

A escolha da modalidade de contratação da banca organizadora, o tratamento jurídico das taxas de inscrição, a estruturação do Termo de Referência e o dimensionamento da fiscalização operacional são temas conduzidos, com frequência, sem o rigor técnico que demandam, resultando em contratos vulneráveis a questionamentos, nulidades e responsabilizações de gestores. O objetivo deste trabalho não é apenas identificar os equívocos mais comuns, mas oferecer roteiro jurídico seguro ancorado na Lei nº 14.133/2021, nas normas de Direito Financeiro e na jurisprudência consolidada das Cortes de Contas, com ênfase especial no aspecto que maior risco jurídico oferece aos gestores públicos: o tratamento das taxas de inscrição e os modelos de remuneração da contratada.

2. AS MODALIDADES DE CONTRATAÇÃO DE BANCAS ORGANIZADORAS

A contratação de banca organizadora de concurso público pode, em tese, ser estruturada mediante três caminhos: licitação, dispensa ou inexigibilidade. A compreensão das condições, limites e riscos de cada um desses caminhos é pressuposto indispensável para a formação de um juízo técnico seguro.

A licitação constitui a regra geral estabelecida pelo art. 37, XXI, da Constituição Federal e pela Lei nº 14.133/2021. Quando o ente público não encontra enquadramento adequado nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade, deve realizar procedimento competitivo, abrindo a disputa ao mercado de bancas organizadoras, que, no Brasil, conta com dezenas de fundações universitárias, institutos de pesquisa e empresas especializadas com histórico comprovado em certames públicos dos mais variados portes. A licitação, nesse contexto, não é apenas uma obrigação formal: é o mecanismo que, bem estruturado, tende a produzir a proposta mais vantajosa para a Administração.

A inexigibilidade, prevista no art. 74 da Lei nº 14.133/2021, é hipótese de contratação direta reservada às situações em que a competição seja inviável, pressuposto que o caput do dispositivo erige como condição necessária e suficiente. O mercado de bancas organizadoras, com sua pluralidade de prestadores aptos e a possibilidade objetiva de comparação entre propostas, não comporta, em regra, esse enquadramento: onde há competição possível, não existe espaço jurídico para a inexigibilidade, e a contratação direta por esse fundamento constitui irregularidade grave, passível de glosa pelos órgãos de controle externo.

A dispensa de licitação fundada no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021 representa, para a grande maioria dos casos, o caminho juridicamente mais adequado. O dispositivo autoriza a contratação direta de instituição brasileira incumbida, regimental ou estatutariamente, de atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento

institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, desde que sem fins lucrativos e dotada de inquestionável reputação ética e profissional. A Súmula TCU nº 287 reconhece expressamente a possibilidade de contratação, por essa via, de serviço de promoção de concurso público, exigindo a demonstração do nexo efetivo entre o objeto e a natureza institucional da contratada, a comprovação de sua ausência de fins lucrativos e a justificativa da compatibilidade dos preços com o mercado, nos termos também da Súmula TCU nº 250. Qualquer que seja o caminho adotado, entretanto, há um aspecto que permanece constante e que impõe as mesmas exigências jurídicas independentemente da modalidade: o tratamento das taxas de inscrição como receita pública. É sobre esse ponto que reside o maior risco jurídico da contratação, e é a ele que o presente artigo dedica atenção central.

3. O REGIME JURÍDICO DAS TAXAS DE INSCRIÇÃO E A ILEGALIDADE DO CONTRATO DE RISCO

De todos os aspectos jurídicos envolvidos na contratação de bancas organizadoras, nenhum é mais sensível, nem mais frequentemente ignorado, do que o tratamento das taxas de inscrição. Gestores, assessores jurídicos e as próprias bancas organizadoras tendem a tratar esse ponto como detalhe operacional da contratação, quando, na realidade, ele constitui o núcleo de risco jurídico mais grave de toda a operação, com potencial de comprometer não apenas a validade do contrato, mas a responsabilidade solidária dos agentes públicos envolvidos.

3.1. A natureza jurídica das taxas de inscrição como receita pública

As taxas de inscrição em concurso público têm natureza inequívoca de receita pública corrente. Essa afirmação não resulta de interpretação criativa ou de entendimento isolado: é posição consolidada no Direito Financeiro brasileiro, respaldada pela jurisprudência dos tribunais de contas estaduais e federais, incluindo o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, e compatível com o entendimento dominante no TCU. As taxas de inscrição são cobradas pelo ente público no exercício de seu poder de polícia ou em razão de serviço específico prestado ao candidato, e os valores arrecadados ingressam no patrimônio público desde o momento do recolhimento, sujeitando-se ao regime jurídico orçamentário e financeiro sem qualquer ressalva.

Como receita pública corrente, os valores arrecadados submetem-se, sem exceção, ao Princípio da Universalidade, previsto no art. 2º da Lei nº 4.320/1964. Esse princípio veda, de forma absoluta, a realização de receitas e a execução de despesas à margem do orçamento público oficial. Não existe, no ordenamento jurídico brasileiro, hipótese em que receita pública possa ser depositada, ainda que transitoriamente, em conta bancária de titularidade privada, nem hipótese em que valores de natureza pública possam ser geridos, aplicados ou destinados por entidade privada sem prévia incorporação ao orçamento do ente público.

A consequência prática dessa qualificação é imediata e inafastável: a transferência das taxas de inscrição diretamente para a conta da entidade contratada, modelo adotado com frequência preocupante na prática concursal brasileira, viola frontalmente o Princípio da Universalidade orçamentária. Não se trata de irregularidade formal ou de vício sanável por ratificação posterior: trata-se de ilegalidade material que afeta a própria substância da relação financeira estabelecida e expõe os gestores à responsabilidade solidária pelos

danos ao erário, independentemente da boa-fé com que tenham agido e independentemente de a contratada ter, ao final, executado o certame com regularidade.

A gravidade dessa ilegalidade não diminui em razão do modelo contratual adotado. Seja na licitação, seja na dispensa, seja, quando eventualmente cabível, na inexigibilidade, o regime das taxas de inscrição é o mesmo: receita pública, gestão pública, ciclo orçamentário completo. A modalidade de contratação define como a banca é escolhida; o regime jurídico das taxas define como os recursos são geridos. São questões autônomas, e a regularidade de uma não supre a irregularidade da outra.

3.2. O denominado contrato de risco e sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico

O modelo de remuneração pelo qual a entidade contratada arrecada integralmente as taxas de inscrição e retém o eventual superávit, a diferença positiva entre o total arrecadado e os custos efetivos de realização do certame, é comumente denominado, no mercado de concursos públicos, de contrato de risco.

A denominação sugere lógica empresarial aparentemente razoável: a contratada assume o risco financeiro do certame, cobrindo eventuais déficits com recursos próprios, e é remunerada pelo resultado positivo quando a arrecadação supera os custos. Em uma relação privada entre particulares, essa estrutura seria perfeitamente legítima. Na relação entre Administração Pública e entidade contratada, ela é inteiramente inadmissível.

O superávit eventualmente gerado pela arrecadação das taxas de inscrição não é lucro privado disponível para apropriação pela contratada. É receita pública que ingressou no patrimônio do ente estatal no momento em que cada candidato realizou seu pagamento, e que, desde esse momento, está sujeita às regras orçamentárias e financeiras do ente público. A circunstância de que a banca organizadora tenha gerido operacionalmente a arrecadação, tenha custeado as despesas do certame e tenha assumido os riscos de eventual déficit não transforma o excedente em receita privada: transforma a banca em gestora de fato de receita alheia, sem amparo legal para a retenção do que sobra.

A retenção desse superávit pela entidade privada configura enriquecimento sem causa às custas de receita pública, em manifesta afronta ao art. 37, caput, da Constituição Federal, ao princípio da indisponibilidade do interesse público e às normas de responsabilidade fiscal. O argumento de que a banca "assumiu o risco" não tem força jurídica suficiente para afastar essas vedações: no Direito Público, o risco assumido pela contratada é remunerado pela contraprestação contratual, e não pelo direito de reter receita pública excedente. Não há, no ordenamento jurídico brasileiro, disposição que autorize essa estrutura, e a sua adoção expõe tanto a banca organizadora quanto os gestores públicos que a formalizaram a responsabilizações de natureza administrativa, civil e eventualmente penal.

A jurisprudência dos tribunais de contas que tem examinado contratos dessa natureza é convergente na identificação da irregularidade: a ausência de previsão orçamentária das taxas como receita, o depósito em conta privada e a retenção do superávit pela contratada são apontados como vícios graves que comprometem a validade do ajuste e ensejam a apuração de responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.

3.3. O modelo juridicamente correto: condicionantes inegociáveis

Para que o modelo de remuneração baseado nas taxas de inscrição seja juridicamente viável, e ele pode sê-lo, desde que adequadamente estruturado, quatro condicionantes são de observância absolutamente obrigatória, sem as quais a contratação estará irremediavelmente eivada de ilegalidade.

A primeira é a conta bancária específica sob gestão pública. Os valores recolhidos a título de taxa de inscrição devem ser depositados exclusivamente em conta bancária de titularidade do ente público, aberta especificamente para essa finalidade. A custódia privada de receita pública, ainda que transitória e ainda que seguida de posterior repasse ao ente público, é incompatível com o Princípio da Universalidade e gera responsabilidade solidária para os gestores que autorizaram essa estrutura. A conta deve ser vinculada ao CNPJ do ente público e sujeita aos controles internos ordinários.

A segunda é a previsão orçamentária e o regular empenho da despesa. O ingresso das taxas deve constar da lei orçamentária como receita corrente, classificada na natureza correspondente. O pagamento à contratada, por sua vez, deve ser classificado como despesa corrente no Elemento 39 — Outros Serviços de Terceiros, Pessoa Jurídica — e deve observar o ciclo completo de empenho, liquidação e pagamento previsto nos arts. 62 e seguintes da Lei nº 4.320/1964. A despesa deve ser executada dentro dos limites do orçamento aprovado, com as respectivas notas de empenho expedidas previamente à realização de cada parcela do pagamento.

A terceira é a fixação de teto contratual. O instrumento contratual deve estabelecer valor global máximo, calculado com base em estimativa fundamentada que considere o número projetado de candidatos, o valor da taxa fixado no edital do concurso, as isenções legalmente obrigatórias e os custos operacionais estimados para o certame. A ausência de teto contratual compromete o controle da despesa, a previsibilidade orçamentária e a possibilidade de verificação de compatibilidade do preço com o mercado, exigência tanto da Súmula TCU nº 250 quanto do art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

A quarta é a devolução obrigatória do superávit ao tesouro público. Qualquer saldo remanescente após a cobertura dos custos efetivos comprovados e do valor contratualmente devido à banca deve ser obrigatoriamente revertido ao tesouro do ente público, no prazo estabelecido em contrato. Essa cláusula é inafastável por aditamento, não pode ser suprimida ou flexibilizada por acordo entre as partes e deve estar associada a sanção contratual proporcional para o caso de descumprimento. A reversão do superávit não é faculdade da contratada: é obrigação legal decorrente da natureza pública da receita.

Como alternativa tecnicamente recomendável para simplificar a gestão e reduzir os riscos operacionais, aponta-se o modelo de precificação por faixas de inscritos, pelo qual a Administração remunera a contratada mediante valor fixo proporcional ao volume efetivo de candidatos, calculado em faixas predefinidas no contrato. Nesse modelo, a taxa de inscrição é arrecadada diretamente pelo ente público, que transfere à contratada apenas a remuneração contratualmente devida pela execução do serviço. Esse modelo apresenta dupla vantagem: garante previsibilidade orçamentária para a Administração e isola a contratada dos impactos financeiros das isenções legalmente obrigatórias, conferidas a doadores de medula óssea, desempregados e beneficiários do CadÚnico, cujo ônus não

pode ser transferido ao particular sem a correspondente previsão de ressarcimento pelo ente público.

4. A ESTRUTURAÇÃO DO TERMO DE REFERÊNCIA: ESTIMATIVA DE CUSTOS E FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL

A qualidade do Termo de Referência é determinante para a legitimidade de toda a contratação. Na organização de concursos públicos, serviço de natureza predominantemente intelectual com forte componente logístico, a insuficiência desse instrumento não configura mera falha formal: compromete a estimativa de custos, fragiliza o controle da execução e expõe o certame a nulidades de difícil saneamento posterior.

A estimativa de custos para concursos públicos possui estrutura característica: a logística de aplicação das provas corresponde a aproximadamente 80% do custo total do serviço, compreendendo a locação e preparação dos locais, o transporte, hospedagem e alimentação das equipes operacionais, a impressão e distribuição sigilosa dos cadernos de questões, a contratação e o treinamento de fiscais e coordenadores, e os procedimentos de segurança e custódia do material. O Termo de Referência deve exigir da contratada planilha detalhada de composição de custos, discriminando cada etapa do processo, elaboração de edital, inscrições e processamento de dados, elaboração e impressão de provas, logística de aplicação, correção, julgamento de recursos e publicação de resultados, em cumprimento ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

A lisura de um concurso público depende, de forma crítica, do dimensionamento adequado da equipe de fiscalização operacional. O Termo de Referência deve estabelecer parâmetros mínimos inegociáveis: ao menos dois fiscais por sala de aplicação, independentemente do número de candidatos; fiscais dedicados exclusivamente à cobertura de banheiros, que historicamente constituem os pontos de maior vulnerabilidade a fraudes; e coordenador de local com presença obrigatória em cada estabelecimento. O instrumento deve ainda prever mecanismos de fiscalização contratual com sanções proporcionais para os casos de descumprimento, nos termos do art. 117 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

5. CONCLUSÃO

A contratação de bancas organizadoras de concursos públicos é uma das operações jurídicas mais sensíveis da gestão pública municipal e intermunicipal. A aparente simplicidade do objeto esconde cadeia de decisões que, conduzidas com insuficiência técnica, podem comprometer a validade de todo o certame e expor os gestores a responsabilizações severas.

As reflexões desenvolvidas neste artigo permitem sistematizar conjunto de balizas que, se observadas, conferem à contratação a solidez jurídica necessária para resistir ao escrutínio dos órgãos de controle externo. A identificação da modalidade de contratação adequada, que passa pela compreensão dos limites da inexigibilidade, das condições da dispensa e, quando cabível, da licitação, é o primeiro passo. O adensamento técnico do Termo de Referência, com planilha de custos detalhada e parâmetros mínimos de fiscalização operacional expressamente vinculantes, é o segundo. O terceiro e mais importante, porque é o que maior risco jurídico concentra, é o tratamento rigoroso das taxas de inscrição como receita pública: arrecadação em conta do ente público, previsão

orçamentária completa, teto contratual fundamentado e obrigatória reversão do superávit ao tesouro. O denominado contrato de risco, qualquer que seja a modalidade de contratação sob a qual seja praticado, é estrutura juridicamente inadmissível no Direito Público brasileiro, e sua adoção expõe gestores e contratadas a responsabilizações que a regularidade formal dos demais aspectos do certame não tem força de afastar.

A observância dessas balizas não representa burocracia excessiva: representa o exercício responsável e tecnicamente fundamentado da função administrativa, à altura dos deveres constitucionais de eficiência, legalidade e moralidade que vinculam todos os gestores públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo. 36. ed.** Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro. 43. ed.** São Paulo: Malheiros, 2022.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública. 5. ed.** Belo Horizonte: Fórum, 2022.

TOURINHO, Rita. **A contratação de empresas para a realização de concurso público: adequação aos termos da Lei nº 14.133/2021.** Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 93, p. 173-195, jul./set. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Súmula nº 250. Brasília, DF.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Súmula nº 287. Brasília, DF.

Como citar este texto:

MACHADO, Alex Vinicius Nunes Novaes. Contratação de banca organizadora de concurso público por consórcio interfederativo: modalidades de contratação, regime jurídico das taxas de inscrição e a ilegalidade do contrato de risco. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 21 set. 2026. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.