

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

OBJETO: Contratação de instituição financeira pública ou privada, regularmente em atividade conforme legislação específica para prestação de serviços de: (a) processamento dos pagamentos originados da folha de salários dos servidores da administração direta e indireta e indireta do poder executivo do município, na forma do termo de referência, em caráter de exclusividade; (b) concessão de crédito consignado aos servidores mencionados na alínea “a” acima, sem exclusividade; (c) pagamento de fornecedores, em caráter preferencial;

1) JUSTIFICATIVA

1.1. O presente documento visa caracterizar determinada necessidade para atendimento da demanda que consta no Documento de Formalização de Demanda, descrevendo as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao termo de referência, caso se conclua pela viabilidade da contratação, conforme regulamentos da Lei Federal nº 14.133/21.

| | |
|-------------------------|--|
| Natureza da Contratação | A solução definida por meio deste Estudo Técnico Preliminar trata de uma PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS COMUNS de natureza continuada, pelo prazo de 60 (sessenta) meses, podendo o contrato ser prorrogado por igual período, perfazendo o total de 120 (cento e vinte) meses, de acordo com o art. 107 da Lei Federal nº 14.133/2021. |
| Quantidade | Trata-se de demanda estimada uma vez que é impossível indicar previamente a quantidade exata do que será processado na folha mês a mês, considerando que o pagamento da folha é realizado todos os meses e pode sofrer alterações, mesmo que em menor quantidade. |
| Vigência do Contrato | O futuro contrato deverá possuir vigência inicial de 5 (cinco) anos, ou seja, 60 (sessenta) meses, podendo ser prorrogado por igual período, até o limite decenal, observadas as disposições dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021. |

Atualmente, o Município de Paragominas possui contrato para Centralização dos ativos folha de pagamento dos servidores municipais com o Banco Bradesco S.A., em

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
Rua do Contorno, 1212 – Centro – CEP.: 68625-245 – Tel.: (091) 3729-
8037/8038 CNPJ.: 05.193.057/0001-78 – Paragominas-PA
e-mail: licitacao@paragominas.pa.gov.br

caráter de excepcionalidade (aditamento ao contrato anterior, com fulcro no art. 57 da Lei 8.666/93), que será rescindido automaticamente após a realização do novo certame.

Considerando a necessidade de manter a regularidade dos pagamentos e a relevância desse serviço para a administração pública, torna-se essencial assegurar a continuidade do processamento da folha por uma instituição financeira devidamente autorizada pelo Banco Central, mediante contrapartida financeira.

Com base no Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (EVEF), que fundamenta este Estudo Técnico Preliminar, observa-se que, dada a importância desse ativo, a administração deve providenciar a contratação de uma instituição financeira, seja pública ou privada, para dar seguimento ao serviço. A escolha poderá ocorrer por meio de licitação ou negociação direta, desde que sejam garantidas condições vantajosas para a gestão pública.

A definição do valor do ativo "Folha de Pagamento" foi realizada conforme os parâmetros estabelecidos no Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira (EVEF).

O ativo folha de pagamento municipal englobará os seguintes CNPJ's:

| CNPJ | Nome | Tipo de Administração | Natureza Jurídica | Situação Cadastral RFB | Situação Cauc |
|--------------------|---|------------------------|--|------------------------|---------------|
| 05.193.057/0001-78 | MUNICIPIO DE PARAGOMINAS | Administração Direta | 1244/Município | Ativo | Ativo |
| 14.488.963/0001-90 | FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTENCIA SOCIAL - PARAGOMINAS | Administração Direta | 1333/Fundo Público da Administração Direta Municipal | Ativo | Ativo |
| 29.628.903/0001-01 | FUNDO MUNICIPAL DE EDUCACAO DO MUNICIPIO DE PARAGOMINAS | Administração Direta | 1317/Fundo Público da Administração Direta Federal | Ativo | Ativo |
| 19.339.962/0001-06 | FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE | Administração Direta | 1333/Fundo Público da Administração Direta Municipal | Ativo | Ativo |
| 11.536.700/0001-11 | FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE PARAGOMINAS | Administração Direta | 1333/Fundo Público da Administração Direta Municipal | Ativo | Ativo |
| 50.019.511/0001-23 | FUNDO MUNICIPAL DE TURISMO - FUMTUR | Administração Direta | 1333/Fundo Público da Administração Direta Municipal | Ativo | Ativo |
| 47.733.397/0001-94 | FUNDO MUNICIPAL DO TRABALHO, EMPREGO E RENDA DE PARAGOMINAS - FUMTERP | Administração Direta | 1031/Órgão Público do Poder Executivo Municipal | Ativo | Ativo |
| 19.339.943/0001-71 | FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANCA E DO ADOLESCENTE | Administração Direta | 1333/Fundo Público da Administração Direta Municipal | Ativo | Ativo |
| 10.575.398/0001-48 | AGENCIA DE SANEAMENTO DE PARAGOMINAS | Administração Indireta | 1120/Autarquia Municipal | Ativo | Ativo |
| 00.978.716/0001-68 | INSTITUTO DE PREVIDENCIA SOCIAL DOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPAIS DE PARAGOMINAS | Administração Indireta | 1120/Autarquia Municipal | Ativo | Ativo |

2) REQUISITOS

Para atendimento da necessidade, os serviços prestados deverão englobar:

- Processamento da folha de pagamento dos servidores e funcionários ativos do Poder Executivo do Município de Paragominas, na forma deste ETP, em caráter de exclusividade;

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
Rua do Contorno, 1212 – Centro – CEP.: 68625-245 – Tel.: (091) 3729-8037/8038 CNPJ.: 05.193.057/0001-78 – Paragominas-PA
e-mail: licitacao@paragominas.pa.gov.br

- b) Concessão de Crédito Consignado aos servidores mencionados na alínea “a” acima, sem exclusividade.
- c) Pagamento a fornecedores em caráter preferencial.

Para tanto, a Instituição Financeira onde o Município de Paragominas centralizará o ativo Folha de Pagamento deverá ser escolhida através de procedimento licitatório, seja ele via contratação direta que resguarde a vantajosidade ou via Pregão, na modalidade Maior oferta, que garanta à ampla participação das instituições, públicas e privadas.

O Termo de Referência e o Edital disporão sobre as condições técnicas, jurídicas, fiscais e trabalhistas para a seleção da Instituição Financeira na forma da Lei Federal nº 14.133/21.

3) LEVANTAMENTO GERAL DE MERCADO

Conforme Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira, elaborado por consultoria especializada no tema, que analisou de forma técnica, jurídica e metodológica e que subsidiou a elaboração deste ETP, fornecendo informações de caráter técnico, em julho de 2021, quando da ocasião da discussão acerca da Lei 14.113/2020 sobre a gestão dos recursos FUNDEB, a Confederação Nacional dos Municípios - CNM publicou um Estudo Técnico, onde após ouvir 3.285 municípios pesquisados, conclui que 44,8% centralizavam o processamento da FOPAG em banco privado, 53% em Banco Público e 2,3% não responderam.

O dado acima mencionado está contido em gráfico abaixo, que demonstra:

Figura 1 - Percentual de Municípios que participaram por região



Fonte: Central de Dados da CNM, 2021

Considerando que **a média de mercado encontrada**, considerando que **de 2020 a 2024 a média de valor por conta, dos ativos folha de pagamento (FOPAG)**

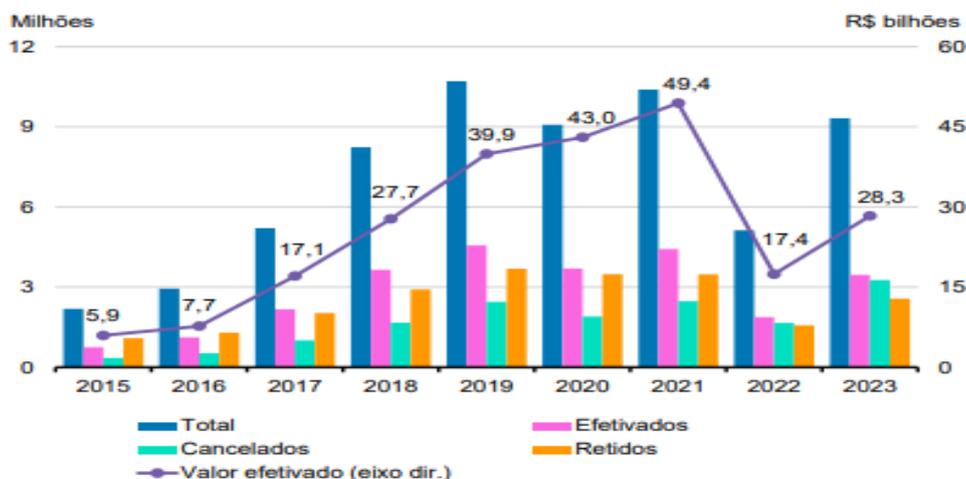
negociados em municípios Paraenses, de porte similar, ficou em R\$ 23,37, conforme demonstrativo abaixo, segundo EVEF:

| Item | Município | UF | Valor Venda Ativo após ETP | Total Servidores | Valor por conta (CPF) | Valor por conta /60 meses | |
|------|-------------|----|----------------------------|------------------|-----------------------|---------------------------|------------------|
| 1 | Barcarena | PA | R\$ 7.181.452,80 | 6176 | R\$ 1.162,80 | R\$ 19,38 | |
| 2 | Tucuruí | PA | R\$ 2.960.000,00 | 5.447 | R\$ 543,42 | R\$ 9,06 | |
| 3 | Abaetetuba | PA | R\$ 8.500.000,00 | 7.818 | R\$ 1.087,23 | R\$ 18,12 | |
| 4 | Cametá | PA | R\$ 6.450.000,00 | 6.135 | R\$ 1.051,34 | R\$ 17,52 | |
| 5 | Altamira | PA | R\$ 7.051.057,44 | 7.224 | R\$ 976,06 | R\$ 16,27 | |
| 6 | Parauapebas | PA | R\$ 32.600.000,00 | 10.163 | R\$ 3.207,71 | R\$ 53,46 | |
| 7 | Ananindeua | PA | R\$ 25.300.000,00 | 14.175 | R\$ 1.784,83 | R\$ 29,75 | |
| | | | | | | Média | R\$ 23,37 |
| | | | | | | Mediana | R\$ 18,12 |

Importante observar o impacto, em 2018, sobre o valor médio por conta na venda de ativos FOPAG, nas capitais brasileiras, em função da Portabilidade de salários, iniciada em 01/07/2018, com a Resolução Bacen nº 4.639/2018.

Conforme ainda EVEF, o gráfico a seguir demonstra a volatilidade no segmento das Portabilidades em Geral, desde 2015, acentuada em 2018, com a Portabilidade de Salários:

Gráfico 1.18 – Pedidos de portabilidade Acumulados por ano e por situação



As demais metodologias utilizadas, bem como, histórico de observação estão contidas em EVEF, parte integrante deste ETP, que o subsidiou.

Ao analisarmos as metodologias baseadas no estudo de viabilidade da venda da folha de pagamento do município, foram identidades três alternativas para a gestão da folha de pagamento dos servidores municipais de Paragominas, identificando a mais vantajosa sob os aspectos financeiro, operacional e de transparência.

Alternativas Analisadas

Pregão Presencial (Alternativa Viável)

O pregão presencial consiste na realização de uma licitação aberta, permitindo a participação direta das instituições financeiras interessadas na gestão da folha de pagamento do município. Essa modalidade possibilita uma negociação mais próxima e dinâmica, permitindo que a administração municipal avalie melhor as propostas e garanta um processo mais seguro e adequado à realidade local. O pregão presencial se apresenta como uma alternativa viável, pois permite um contato direto entre os participantes e a equipe responsável pela licitação, proporcionando maior controle sobre o processo e reduzindo riscos de problemas técnicos ou dificuldades operacionais. Além disso, essa modalidade facilita esclarecimentos imediatos e negociações em tempo real, assegurando que o município obtenha a melhor proposta possível. Experiências em outros municípios mostram que a interação direta entre as partes pode resultar em condições mais vantajosas. Com base em valores praticados no Estado do Pará, estima-se que Paragominas possa arrecadar pelo menos R\$ 9,3 milhões na transação.

Justificativa da Viabilidade:

- Garante maior transparência e competição no processo;
- Possibilita a maximização do valor a ser recebido pelo município;
- Atendimento aos princípios da economicidade e eficiência na Administração Pública.

Contratação Direta por Inexigibilidade (Alternativa Inviável) A inexigibilidade de licitação poderia ser considerada caso houvesse um único banco capaz de prestar o serviço. Entretanto, há diversas instituições financeiras aptas a realizar a gestão da folha de pagamento, tornando essa opção inadequada sob o ponto de vista legal e econômico.

Justificativa da Inviabilidade:

- Fere o princípio da concorrência e pode resultar em menor arrecadação para o município;
- Suscetível a questionamentos pelo Tribunal de Contas;

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
Rua do Contorno, 1212 – Centro – CEP.: 68625-245 – Tel.: (091) 3729-
8037/8038 CNPJ.: 05.193.057/0001-78 – Paragominas-PA
e-mail: licitacao@paragominas.pa.gov.br

- Pode configurar violação aos princípios da administração pública.

Manutenção do Contrato Atual com o Banco do Brasil (Alternativa Inviável) A prorrogação do contrato atual poderia ser considerada caso houvesse comprovado benefício financeiro para o município. No entanto, com a ampliação da concorrência no setor financeiro e a crescente valorização da gestão de folha, é provável que um novo contrato, firmado via leilão, seja mais vantajoso.

Justificativa da Inviabilidade:

- Manutenção das condições financeiras atuais sem exploração do potencial de mercado;
- Perda de oportunidade de arrecadação para o município;
- Redução na capacidade de negociação de condições melhores com as instituições financeiras.

Conclusão e Recomendação

Diante das alternativas analisadas, recomenda-se a realização de um Pregão presencial para a venda da folha de pagamento do Município de Paragominas. Essa modalidade se mostra a mais **VIÁVEL**, garantindo maior transparência e retorno financeiro. A manutenção do contrato atual ou a contratação direta por inexigibilidade se apresentam como opções inviáveis, pois não garantem a maximização da arrecadação nem atendem aos princípios da economicidade e da eficiência.

A experiência de outros municípios demonstra que um processo de Pregão pode elevar significativamente o valor arrecadado pela concessão desse serviço, alinhando-se às recomendações do Tribunal de Contas da União (TCU).

4) DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO

A busca por receita extraorçamentária tem levado União, Estados e Municípios a promoverem certames para a venda do ativo folha de pagamento, classificado pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão 1940/2015) como um ativo especial intangível. Com esse mesmo propósito, o Município de Paragominas pretende realizar a contratação de uma instituição financeira para a prestação desse serviço.

Para viabilizar essa contratação, foi necessário realizar a avaliação do ativo, tarefa executada por meio de um Estudo de Viabilidade Econômico-Financeiro (EVEF), conduzido por consultoria especializada. Somente após essa análise foi possível determinar o valor ideal para negociação com uma instituição financeira, que fará o pagamento à Administração pelo direito de processar a folha dos servidores ativos e inativos da administração direta e indireta do Poder Executivo Municipal pelo período de 5 (cinco) anos.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
Rua do Contorno, 1212 – Centro – CEP.: 68625-245 – Tel.: (091) 3729-
8037/8038 CNPJ.: 05.193.057/0001-78 – Paragominas-PA
e-mail: licitacao@paragominas.pa.gov.br

A instituição financeira contratada deverá ser autorizada a operar pelo Banco Central do Brasil, podendo ser pública ou privada, desde que cumpra todas as exigências de qualificação e habilitação, inclusive no que se refere à capacidade econômico-financeira necessária para essa prestação de serviço.

Conforme item 9 do Estudo de viabilidade econômico-financeira realizado por consultoria especializada, temos que:

*“Como resultado do estudo de viabilidade econômico-financeira realizado a partir dos dados apresentados, premissas e restrições aplicadas, análise dos múltiplos de negociações realizadas no mercado, além das negociações históricas, pode-se estimar que os ativos originados da folha de salários dos servidores ativos do Município de Paragominas, aliados aos demais ativos analisados, somam um total de **R\$ de 11.931.252,89 (onze milhões, novecentos e trinta e um mil, duzentos e cinquenta e dois reais e oitenta e nove centavos) no VPL, antes do IR.**”*

*“Por outro lado, a média por CPF não vem ultrapassando o valor de R\$23,37 (vinte e um reais e trinta e sete centavos), que multiplicado pelo total de servidores e pelo prazo de 60 meses, resulta em **R\$5.582.158,20 (cinco milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, cento e cinquenta e oito reais e vinte centavos).**”*

“Dado o cenário de instabilidade no mercado financeiro, não há como analisar por apenas um prisma. Portanto, a combinação das análises, aliada ao pior e melhor cenário, considerado o risco de portabilidade, tem se mostrado mais assertivo.

*Nesse sentido, portanto, para estimular a competitividade das Instituições Financeiras interessadas, e sem prejuízo para a expectativa do município, conclui-se que o valor ideal para o estabelecimento do preço mínimo do edital de licitação para escolha da Instituição Financeira que prestará os referidos serviços bancários, deve ser fixado em **R\$6.200.000,00 (seis milhões e duzentos mil reais), ou 25,96 (vinte e cinco reais e noventa e seis centavos) por conta.**”*

Com base na avaliação do ativo, o valor mínimo estimado para a venda desse direito foi de **R\$6.200.000,00 (seis milhões e duzentos mil reais)** equivalente a **R\$25,96 (vinte e cinco reais e noventa e seis centavos)** por conta, conforme indicado no EVEF.

Diante desse cenário, a Administração pode optar por um processo licitatório amplo, aberto a todas as instituições financeiras, ou negociar diretamente com bancos públicos.

A legislação vigente permite que a contratação seja feita diretamente entre entes públicos, desde que as condições do serviço sejam compatíveis com as práticas do mercado financeiro e que a oferta mais vantajosa seja baseada em preços de mercado.

Dessa forma, o Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira serve como instrumento técnico adequado para orientar a Administração, fornecendo informações detalhadas, parâmetros financeiros e critérios objetivos que possibilitam a melhor tomada de decisão sobre a contratação.

Com base no levantamento de mercado e no Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira, a solução será implementada da seguinte maneira:

O município publicará um edital de licitação estabelecendo as regras do Pregão presencial e os critérios de participação. As instituições financeiras interessadas deverão apresentar suas propostas dentro do prazo estipulado. Durante o certame, as propostas serão analisadas e a instituição que oferecer a maior oferta pela concessão do serviço será declarada vencedora.

O contrato resultante incluirá, além da centralização da folha de pagamento, a disponibilização de produtos bancários aos servidores municipais, garantindo benefícios adicionais e maior eficiência na gestão financeira.

5) ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES

A Administração Direta do Município de Paragominas conta, atualmente, com um total de **3.981 (três mil novecentos e oitenta e um)** servidores (CPF's) ativos e inativos.

| VÍNCULO | TOTAL DE CPF'S |
|---------------|----------------|
| CONCURSADOS | 2047 |
| COMISSIONADOS | 127 |
| CONTRATADOS | 1095 |
| APOSENTADOS | 558 |
| PENSIONISTAS | 119 |
| OUTROS | 35 |
| TOTAL | 3981 |

TABELA 08 – Total servidores ativos e inativos (CPF's) por vínculo – Município de Paragominas

Conforme extração do EVEF, que subsidiou este ETP, segue abaixo pirâmide salarial por Faixa Salarial e Vínculo – competência 12/2024:

| | Ativos Concursados | Ativos Comissionados | Ativos Temporários | Aposentados | Pensionistas | Outros | Totais |
|--------------------------------|--------------------|----------------------|--------------------|-------------|--------------|-----------|-------------|
| Até 1.000,00 | 0 | 0 | 0 | 0 | 19 | 0 | 19 |
| De R\$1.000,01 a R\$2.000,00 | 46 | 0 | 13 | 206 | 69 | 1 | 335 |
| De R\$2.000,01 à R\$3.000,00 | 423 | 22 | 234 | 52 | 14 | 1 | 746 |
| De R\$3.000,01 à R\$4.000,00 | 369 | 33 | 332 | 14 | 2 | 12 | 762 |
| De R\$4.000,01 à R\$5.000,00 | 190 | 11 | 268 | 13 | 5 | 0 | 487 |
| De R\$5.000,01 à R\$6.000,00 | 114 | 19 | 79 | 9 | 2 | 1 | 224 |
| De R\$6.000,01 à R\$7.000,00 | 83 | 6 | 60 | 14 | 2 | 2 | 167 |
| De R\$7.000,01 à R\$8.000,00 | 83 | 12 | 24 | 6 | 0 | 1 | 126 |
| De R\$8.000,01 à R\$9.000,00 | 46 | 8 | 10 | 9 | 3 | 0 | 76 |
| De R\$9.000,01 à R\$10.000,00 | 69 | 5 | 7 | 16 | 1 | 0 | 98 |
| De R\$10.000,01 à R\$15.000,00 | 371 | 7 | 16 | 192 | 2 | | 588 |
| De R\$15.000,00 a R\$20.000,00 | 166 | 4 | 32 | 25 | 0 | 15 | 242 |
| Acima de R\$20.000,00 | 87 | 0 | 20 | 2 | 0 | 2 | 111 |
| Total | 2047 | 127 | 1095 | 558 | 119 | 35 | 3981 |

Conforme informações disponíveis no Portal da Transparência Municipal, 1.372 (hum mil trezentos e setenta e dois) fornecedores CPF's e CNPJ's que receberão valores junto ao Município de Paragominas/PA, **com um volume de pagamentos realizados para os mesmos, que foi de R\$ 266.746.911,38** (duzentos e sessenta e seis milhões, setecentos e quarenta e seis mil, novecentos e onze reais e trinta e oito centavos) durante o ano de 2024.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
Rua do Contorno, 1212 – Centro – CEP.: 68625-245 – Tel.: (091) 3729-8037/8038 CNPJ.: 05.193.057/0001-78 – Paragominas-PA
e-mail: licitacao@paragominas.pa.gov.br

| Natureza | Quantidade de Fornecedores | Movimento em R\$(2024) |
|-----------------|----------------------------|---------------------------|
| Pessoa Física | 1159 | R\$ 11.205.113,92 |
| Pessoa Jurídica | 213 | R\$ 255.541.797,46 |
| Total | 1.372 | R\$ 266.746.911,38 |

Tabela 16 – Movimento fornecedores – Ano 2023

6) JUSTIFICATIVA PARA PARCELAMENTO OU NÃO

Não haverá parcelamento do objeto, pois este não comporta parcelamento em virtude de sua natureza, além de não ser tecnicamente viável, tampouco economicamente vantajoso para a Administração. Portanto, a contratação não se enquadra no art. 47, inciso II da Lei 14.133/2021.

7) CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES

Não há contratação correlata ou interdependente, porque o objeto licitado visa arrecadar receita para os cofres municipais, e o valor da Maior Oferta deverá ser pago em parcela única pela licitante vencedora do certame e os serviços prestados regular e continuamente pelo prazo de 5 (cinco) anos, prorrogáveis conforme art. 107 da Lei Federal nº 14.133/2021.

8) ALINHAMENTO COM O PAC

A presente contratação ainda não está incluída no Plano de Contratações Anual em razão de sua inexistência, apesar disso, esta contratação é consolidada no planejamento desta Secretaria, dado caráter fundamental às suas atividades. Vale ressaltar que a contratação se compatibiliza com os demais instrumentos de planejamento e orçamento do município, como a LOA, o PPA e a LDO, assegurando a viabilidade financeira e o cumprimento das diretrizes administrativas estabelecidas.

Além disto, a contratação tem como objetivo negociar o ativo folha de pagamento, visando obter receita extraorçamentária ainda no exercício de 2024, o que em tese, poderá dispensar sua inclusão desta contratação no Plano Anual de Compras “PAC”.

9) RESULTADOS PRETENDIDOS

No que tange aos resultados pretendidos, o Município de Paragominas espera alcançar com a licitação que centralizar a gestão bancária da folha de pagamento dos servidores ativos e inativos da administração direta e indireta do Poder Executivo do Município, crédito consignado aos servidores mencionados, manter as rotinas de pagamentos municipais com excelência, prestadas por Instituição idônea e com qualificação técnica-operação, escolhida na forma da Lei vigente, e como contrapartida,

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
Rua do Contorno, 1212 – Centro – CEP.: 68625-245 – Tel.: (091) 3729-
8037/8038 CNPJ.: 05.193.057/0001-78 – Paragominas-PA
e-mail: licitacao@paragominas.pa.gov.br

alcançar o maior valor pelo ativo, fundamentado em Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira – EVEF.

Para buscar a oferta mais vantajosa para a Administração, deverá ser realizado certame ou contratação direta para escolha da instituição financeira que faça a Maior Oferta em licitação na modalidade Pregão.

A depender da adoção das soluções previstas neste Estudo Técnico Preliminar pretende:

- a) auferir receita extraorçamentária da ordem de pelo **R\$6.200.000,00 (seis milhões e duzentos mil reais), com a centralização do ativo, em caso de forma direta ou de pregão.**
- b) assegurar a qualidade dos serviços de processamento dos pagamentos da folha de salários dos servidores ativos;
- c) assegurar a qualidade dos serviços de processamento dos fornecedores;

10) PROVIDÊNCIAS PRÉVIAS

A partir deste ETP a Administração deverá:

- a) elaborar Termo de Referência e designar Pregoeiro/Agente de Contratação e Comissão de Licitação para executarem as atividades inerentes à realização da licitação de escolha da instituição financeira;
- b) Em caso de Pregão, providenciar a publicação do Edital e seus respectivos anexos, no Diário Oficial do Município e no PNCP, para realização do certame que escolherá a instituição financeira que fará a gestão da folha de pagamentos pelos próximos 5 (cinco) anos;
- c) Em caso de Pregão, divulgar a licitação para todos os bancos que detenham as condições mínimas de participar do certame;
- d) designar a Comissão de Fiscalização do contrato;
- e) Em caso de Pregão, organizar o certame de modo que ele transcorra regularmente e atinja seus objetivos, que é obter a Maior Oferta pelo ativo folha de pagamento;
- f) Em caso de Pregão, publicar a homologação do resultado do certame ou da negociação direta feita com banco público;
- g) assinar o contrato com a instituição financeira vencedora da licitação (ou da negociação);

- h) publicar extrato do contrato no Diário Oficial do Município e no PNCP;
- i) monitorar o início dos serviços, inclusive em relação à instalação ou adaptação do local onde funcionará o posto de atendimento presencial e eletrônico do banco vencedor da licitação;
- j) divulgar a todos os servidores a data de início das atividades da instituição vencedora do certame, inclusive com orientações quanto ao preenchimento de formulários, baixa e instalação de aplicativos e outras providências que cada servidor, individualmente, deve adotar;
- k) definir os procedimentos de fiscalização contínua da execução dos serviços após contratação;
- l) monitorar a data do pagamento da Maior Oferta, conforme proposta e contrato firmado com a instituição financeira vencedora da licitação;
- m) aplicar penalidade prevista no Contrato em caso de atraso no pagamento da Maior Oferta;
- n) assegurar que a prestação do serviço seja regular e atenda os objetivos da licitação.

11) IMPACTOS AMBIENTAIS

A Instituição Financeira Contratada deverá adotar práticas de Sustentabilidade Ambiental, conforme prevê a Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e legislação correlatas, naquilo que couber;

Ademais, deverá cumprir as Normas Brasileiras – NBR publicadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas sobre resíduos.

Cumprir diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, obedecendo aos parâmetros estabelecidos pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

Por fim, conclui-se que a prestação dos serviços de gestão de folha de pagamentos desta municipalidade não traz impactos ambientais identificáveis no caso concreto, contudo, sugere-se que a minuta de contrato deverá prever ações de ESG por parte da vencedora do certame ou da contratada diretamente pela Administração.

12) VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

Diante de tudo o que foi explicitado, o Estudo Técnico Preliminar é conclusivo no sentido de que a solução aqui apresentada que corresponde à contratação de Instituição Financeira Pública ou Privada, regularmente em atividade, conforme legislação

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
Rua do Contorno, 1212 – Centro – CEP.: 68625-245 – Tel.: (091) 3729-
8037/8038 CNPJ.: 05.193.057/0001-78 – Paragominas-PA
e-mail: licitacao@paragominas.pa.gov.br

específica, para prestação de serviços de: (a) processamento dos pagamentos originados da folha de salários dos servidores da administração direta e indireta do poder executivo do município, na forma do termo de referência, em caráter de exclusividade; (b) concessão de crédito consignado aos servidores mencionados na alínea “a” acima, sem exclusividade; (c) pagamento de fornecedores, em caráter preferencial;

Em atenção ao disposto no Art. do artigo 6º, inciso XLI, da Lei 14.133/21, por meio da Equipe de Planejamento posiciona-se pela VIABILIDADE e RAZOABILIDADE de realização da contratação, **por meio de licitação, na modalidade de Pregão Presencial**, na forma da Lei vigente, de instituição financeira que ofereça a maior oferta, visando à consecução da solução detalhada neste estudo, com a maior vantajosidade possível para esta Administração, de modo ao atendimento à necessidade manifestada pela área requerente no Documento de Formalização de Demanda autuado ao processo.

Leiliane Bezerra dos Santos Viana
Matrícula nº 1118291.



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: BF2C-94F3-8CB8-9652

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ LEILIANE BEZERRA DOS SANTOS VIANA (CPF 782.XXX.XXX-72) em 21/03/2025 08:33:37
GMT-03:00
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://paragominas.1doc.com.br/verificacao/BF2C-94F3-8CB8-9652>



ANEXO I (ETP)

ASPECTOS JURÍDICOS DA SOLUÇÃO

SUMÁRIO:

| | |
|--|----|
| I – PREGÃO – REFERÊNCIAS HISTÓRICAS | 2 |
| II - DAS MODALIDADES DE LICITAÇÃO NA LEI Nº 14.133/2021 | 4 |
| III – DIFERENÇA ENTRE MODALIDADES DE LICITAÇÃO E CRITÉRIOS DE JULGAMENTO | 13 |
| IV – DOS MODOS DE DISPUTA NA NOVA LEI..... | 14 |
| V – DO CRITÉRIO EXCEPCIONAL DE JULGAMENTO – MAIOR OFERTA | 20 |
| VI – DO PREGÃO ELETRÔNICO X PREGÃO PRESENCIAL | 22 |
| VII – DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO PARA ESCOLHA DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA..... | 29 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS (conteúdo jurídico) | 37 |





I – PREGÃO – REFERÊNCIAS HISTÓRICAS

O Pregão foi utilizado inicialmente pela ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações, com base nos arts. 54, parágrafo único, 55 e 56 da Lei Geral de Telecomunicações (Resolução nº 0005/98). Isto em razão de que as Agências Reguladoras possuem autonomia para definir as próprias regulamentações para a realização de licitações, desde que não afrontem os dispositivos constitucionais.

Contudo, a regulação das licitações permitida pela Lei Geral de Telecomunicações ou o regulamento federal de contratações da ANATEL não podem ser considerados fontes normativas do pregão, uma vez que não se pode recorrer a elas em razão de eventuais lacunas ou defeitos da legislação própria. Nos silêncios e omissões da legislação própria, o aplicador deverá recorrer supletivamente à Lei de Licitações, sendo a Lei nº 8.666/1993, vigente até 30 de dezembro de 2023, sendo que a partir de janeiro de 2023 entra definitivamente em vigor a NLLC, Lei nº 14.133/2021.

Certo é que, motivado pelos resultados positivos obtidos pela ANATEL com os procedimentos de pregão, o Governo Federal, resolveu adotar essa prática, e o fez por meio da Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000.

Referida Medida Provisória institucionalizou o Pregão apenas no âmbito da Administração Federal, o que gerou inúmeras discussões, sendo que somente em 2002 a MP foi convertida na Lei nº 10.520/2002, ampliando sua utilização para os Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Pregão regulamentado pela Lei nº 10.520/2002, permitiu sua utilização não pelo valor do contrato, mas sim do objeto propriamente dito da licitação.

A Lei nº 10.520/2002¹ foi regulamentada pelo Decreto nº 10.024/2019² que, no §3º do art. 1º, estabeleceu as regras de realização do pregão na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns no governo federal, tendo ampliado sua aplicação para os demais entes federativos quando da utilização de recursos provenientes das transferências voluntárias.

Art. 1º Este Decreto regulamenta a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos

¹ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm

² https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm





os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. [...]

§ 3º Para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse.

A partir desta normativa, Estados e Municípios passaram a adotar a modalidade Pregão para todas as aquisições de bens e serviços comuns, independentemente da origem das receitas.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021³, revogou a Lei nº 8.666/93, a Lei nº 10.520/2021 e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462/2011. Também estabeleceu em seu art. 28, inciso I que o Pregão é uma das modalidades de licitação e no art. 6º, inciso XLI, definiu que o pregão é a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto.

³ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm





II - DAS MODALIDADES DE LICITAÇÃO NA LEI Nº 14.133/2021

O advento da Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 14.133/2021, trouxe inovações que impactam na operacionalização de compras e contratações públicas. Conforme disposto no art. 28 da NLLC, são modalidades de licitação: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo, que deverão ser realizadas, preferencialmente, no formato eletrônico.

| MODALIDADE | APLICAÇÃO |
|---|--|
| CONCORRÊNCIA (art.6º, XXXVIII c/c art. 29) | Contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, obras e serviços de engenharia, bens e demais serviços considerados especiais. |
| CONCURSO (art.6º, XXXIX) | Escolha de trabalho técnico, científico ou artístico. |
| LEILÃO (art.6º, XL) | Alienação de bens imóveis ou móveis inservíveis ou legalmente apreendidos. |
| PREGÃO (art. 6º, XLI c/c art. 29 e seu parágrafo único) | Contratação de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles que possuem padrões de desempenho e qualidade aptos a serem objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado (aplicação obrigatória, vedada sua utilização para licitar serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e obras e serviços de engenharia, exceto aqueles previstos na alínea “a” do inciso XXI do <i>caput</i> do art. 6º) |
| DIÁLOGO COMPETITIVO (art. 6º, XLII, c/c art.32) | Contratação cujo objeto é complexo, a ponto de a Administração necessitar da colaboração do mercado para desenvolver alternativas capazes de atender sua necessidade. |

*Quadro 1

Uma das inovações mais significativas reside no fato de que o pregão passa a ser uma modalidade obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, assim entendidos, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos em edital, por meio de especificações de mercado.

Desta forma, não ficará mais a critério do agente público a escolha da modalidade para as contratações que envolvam fornecimento de produtos e equipamentos em geral, nem a execução de serviços em geral, também denominados bens e serviços comuns.





Outra inovação trazida pela lei, é que o “pregoeiro” será aquele agente da Administração responsável pela condução do certame, não sendo mais necessária a figura do pregoeiro que tinha a função exclusiva de realizar os pregões.

Nos termos do § 5º do art. 8º, o agente de contratação/pregoeiro deverá ser designado entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública.

Outra importante inovação da lei, é a exigência de realização da fase preparatória para instrução do procedimento, pela qual serão estabelecidas as condições mínimas para a realização do pregão, com elaboração de planilhas de custos e composição de preços, que servirão de base para a estruturação das propostas comerciais a serem oferecidas pelas licitantes.

Somente a partir destes elementos concretos e objetivos, é possível, ao agente de contratação/pregoeiro, realizar a comparação analítica dos preços ofertados, de modo a encontrar a proposta mais vantajosa e que atenda às expectativas da Administração.

Ao impor o dever de planejar e preparar adequadamente o procedimento licitatório, a nova lei resolve um dos problemas mais críticos na análise da regularidade da execução do objeto contratado, conferindo segurança técnica e jurídica tanto em relação às quantidades, especificações e qualidade dos serviços que serão executados pelo contratado, quanto à adequação dos preços a serem pagos pela Administração.

Nesse sentido, importante ressaltar outro avanço da nova lei, que no art. 33 estabelece seis critérios de julgamento das propostas: “menor preço”, “maior desconto”, “melhor técnica ou conteúdo artístico”, “técnica e preço”, “maior lance” e “maior retorno econômico”.

Ressalta-se que o art. 34 estabelece que a *proposta mais vantajosa não será necessariamente a de menor preço*, mas *sim* aquela que representar *o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação*”.

E para definir “menor dispêndio”, o § 1º do art. 34 prevê que poderão ser considerados os custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental do objeto licitado, entre outros fatores, vinculados ao seu ciclo de vida, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme disposto em regulamento.





Para regulamentar as licitações no formato eletrônico, o governo federal editou a Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73, de 30 de setembro de 2022, que dispõe sobre a licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, para a contratação de bens, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.⁴

Referida Instrução Normativa disciplina o procedimento licitatório eletrônico para as modalidades de pregão, concorrência e para a fase competitiva do diálogo competitivo, quando “for entendido como o mais adequado à solução identificada na fase de diálogo”, incorpora normas legais e regulamenta particularidades não abarcadas pela lei.

A sistemática preconizada pela IN SEGES/ME Nº 73/2022 é bastante similar àquela veiculada pelo Decreto Federal nº 10.024/2019, que regulamenta o pregão eletrônico no âmbito da Administração Pública Federal e traz particularidades significativas, tais como:

1. Objetivos do processo da contratação pública independente da modalidade:

- a) assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- b) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;
- c) evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- d) incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Qualquer que seja o critério de julgamento, a etapa preparatória, caracterizada pelo planejamento previsto no art. 18 da nova Lei, deverá considerar tais objetivos.

2. Plataforma eletrônica única para veicular pregão eletrônico e concorrência eletrônica

O art. 8º, § 5º da Lei nº 14.133/2021 disciplina que, em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro. Contudo, todas as vezes que a Instrução Normativa se refere ao órgão decisório da licitação eletrônica faz referência à figura do agente de contratação ou à comissão de contratação.

⁴ <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-73-de-30-de-setembro-de-2022>





Salienta-se que a plataforma eletrônica que veiculará o pregão eletrônico e a concorrência eletrônica será a mesma, e o rito procedimental também será o mesmo.

3. A busca pela proposta mais vantajosa a partir da noção de “menor dispêndio”

Relevante inovação da NLLC, reiterada pela referida Instrução Normativa, foi a de fixar que o critério de julgamento por menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

E como já mencionado, a Administração deverá considerar, para a definição do objeto que melhor se adeque ao seu interesse, e que possa ser disputado pelo preço, “os custos indiretos, relacionados às despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores vinculados ao seu ciclo de vida, poderão ser considerados para a definição do menor dispêndio, sempre que objetivamente mensuráveis, conforme parâmetros definidos em regulamento, de acordo com o § 1º do art. 34 da Lei nº 14.133, de 2021”.

4. Contratações ESG - Adoção de critérios de sustentabilidade nas contratações

O art. 11, parágrafo único da Instrução Normativa determina que “os preceitos do desenvolvimento sustentável serão observados na fase preparatória da licitação, em suas dimensões econômica, social, ambiental e cultural, no mínimo, com base nos planos de gestão de logística sustentável dos órgãos e das entidades”.

Trata-se de indicativo para o dever jurídico de realizar contratações públicas no formato ESG – *environmental, social and governance*⁵, cuja formulação conceitual foi o engajamento de entidades públicas e privadas em ações programáticas e materiais relacionadas com boas práticas em relação ao meio ambiente, à governança, compliance e valores sociais.

Esta formulação está em consonância com o princípio insculpido no art. 5º e aquele previsto no art. 11, inciso IV da Lei nº 14.133/2021, que fixa como um dos objetivos do processo da contratação pública o fomento do desenvolvimento nacional sustentável.

⁵ESG é uma sigla em inglês que significa *environmental, social and governance* e corresponde às práticas ambientais, sociais e de governança de uma organização. O termo foi cunhado em 2004 em uma publicação do Pacto Global em parceria com o Banco Mundial, chamada *Who Cares Wins*. Surgiu de uma provocação do secretário-geral da ONU, Kofi Annan, a 50 CEOs de grandes instituições financeiras, sobre como integrar fatores sociais, ambientais e de governança no mercado de capitais.





Assim, compete aos órgãos e entidades públicas: (i) elaborar plano de gestão logística sustentável; e (ii) nos termos do plano, inserir requisitos e critérios de sustentabilidade nos processos de contratação, que se dará em formato ESG.

A NLLC foi orientada para considerar os **aspectos ambientais** tanto na **fase de planejamento, quando considera o ciclo de vida do objeto**, quanto na **fase de seleção de proposta, quando trata dos custos indiretos decorrentes dos impactos ambientais inerentes ao objeto da licitação** (art. 34).

Também passou a admitir a **fixação de remuneração variável** vinculada ao desempenho do contratado, podendo considerar, dentre outros requisitos, **critérios de sustentabilidade ambiental** fixados no edital de licitação e no contrato (art. 144).

O art. 60, § 1º, inciso IV da nova lei, incluiu como critério de desempate entre licitantes em igualdade de condições, a adoção de **práticas de mitigação ambiental como uma hipótese de garantia de preferência**.

No quesito social, é possível adicionar ao edital da licitação a exigência de que um percentual mínimo da mão de obra seja constituído por **mulheres vítimas de violência doméstica**, bem como por **oriundos ou egressos do sistema prisional** (art. 25, § 9º).

Embora o previsto no art.25, § 9º seja uma possibilidade, o art. 60, inciso III da NLLC, prevê como critérios de desempate a **existência de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho**.

A Governança pode ser traduzida, segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), em 4 princípios básicos: transparência, equidade, prestação de contas (“accountability”) e responsabilidade corporativa.

Estes princípios estão direcionados tanto **à atuação da Administração Pública quanto ao licitante**, sendo que em relação ao Poder Público, o art. 11 parágrafo único, estabelece que cabe à alta administração do órgão ou entidade **implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos**, com o objetivo de avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos.

E, no quesito controle das contratações, a NLLC **prevê a existência de “três linhas de defesa”**, que inclui em cada uma delas, respectivamente, a estrutura de governança do próprio órgão ou entidade, o assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade e, por fim, o órgão central de controle interno da Administração, bem como o Tribunal de Contas (art. 169).





Em relação ao licitante, o art. 25, § 4º, prevê que para contratação de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, o vencedor da licitação deve possuir **Programa de Integridade**, e caso não o possua, terá o prazo de 6 meses para sua implantação.

O Programa de Integridade também ganha relevância em outros três pontos: (i) como critério de desempate (art. 60, inciso IV); (ii) como aspecto a ser considerado **na aplicação de sanções** (art. 156, §1º, inciso V); e (iii) como uma **condição para reabilitação** do licitante ou contratado, em caso de cometimento de determinadas infrações previstas no art. 155 da Lei (art. 163, parágrafo único).

E como fomento à **transparência**, pode-se citar a criação do **Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, previsto no art. 174 da NLLC**.

O PNCP é o sítio eletrônico oficial destinado a divulgar de forma centralizada e obrigatória os atos exigidos pela própria Lei, como: (i) os planos de contratação anuais; (ii) os catálogos eletrônicos de padronização; (iii) os editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos; (iv) as atas de registro de preços; (v) os contratos e termos aditivos; e, (vi) as notas fiscais eletrônicas, quando for o caso.

5. Verificação de conformidade de proposta apenas após a etapa de lances

Visando a celeridade prevista no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, a Instrução Normativa prevê que a verificação de conformidade das propostas ofertadas se dará apenas após o encerramento da etapa de lances.

Os licitantes devem, no prazo fixado no edital, inserir sua proposta no sistema eletrônico e, na data e horário aprazados terá início a disputa de lances, automaticamente.

Encerrada a etapa de envio de lances, o agente de contratação, pregoeiro ou comissão de contratação, realizará a verificação da conformidade da proposta classificada em primeiro lugar com as exigências do instrumento convocatório.

Nesta avaliação de conformidade podem ser incluídos exame de amostras, prova de conceito, inspeções, vistorias técnicas entre outros testes que se façam necessários para a demonstração de que a proposta é aquela mais apta a produzir o resultado mais vantajoso para a Administração, inclusive no que tange ao ciclo de vida do objeto.

Também podem ser exigidos documentos complementares por parte da Administração, desde que estas exigências estejam previstas no instrumento convocatório. O objetivo





destas exigências é assegurar a segurança jurídica, prevista no art. 5º da Nova Lei de Licitações.

6. Prerrogativa de exclusão de proposta ou lance pelo agente de contratação

A apresentação de propostas ou lances inconsistentes, ou inexequíveis, de forma dolosa ou por erro da licitante, pode comprometer a disputa licitatória, produzindo distorções nos resultados ou fomentando condutas prejudiciais ao certame.

Para evitar possíveis distorções ou condutas prejudiciais à licitação, a norma prevê que o agente de contratação ou a comissão de contratação poderá, em caráter excepcional, excluir a proposta ou o lance “que possa comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do processo licitatório, mediante comunicação eletrônica automática via sistema”.

Para o exercício desta prerrogativa, o agente de contratação, pregoeiro ou comissão de contratação deve ter pleno conhecimento do mercado em que se insere o objeto da licitação.

Importante que o próprio instrumento convocatório estabeleça parâmetros objetivos para referenciar os agentes públicos quando da tomada de decisão pela exclusão de proposta ou lance. Também, que preveja a forma e o prazo para o exercício do direito de defesa em relação ao ato de exclusão de que trata a Instrução Normativa, conforme disposto no § 5º do art. 21. O exercício do direito de defesa deve ser assegurado em procedimento sumário e célere, mediante solicitação para que o licitante, imediatamente, defenda sua proposta em relação aos argumentos adotados para a exclusão.

A previsão, no instrumento convocatório ou em outra norma interna, de parâmetros objetivos para nortear a decisão de exclusão de lance confere segurança jurídica ao processo e aos agentes envolvidos, bem como elementos para sustentabilidade do ato administrativo extraordinário.

A norma estabelece que, no prazo previsto no instrumento convocatório, os licitantes apresentem proposta de preço e proposta comercial e “a partir do horário previsto no edital de licitação, a sessão pública será aberta automaticamente pelo sistema” (art. 20).

Ainda segundo o art. 20, § 1º, a avaliação de conformidade da proposta comercial se dará apenas após o encerramento da etapa de lances. Assim, a prerrogativa de exclusão de proposta comercial somente poderá ser exercida, após a etapa de lances ter sido concluída.

7. Direito de arrependimento de lance ofertado - Exclusão de lance





Tanto a norma quanto o sistema permitem que o licitante invalide o lance proposto, permitindo o direito de arrependimento que poderá ser exercido por uma única vez.

Assim, ofertado o lance, caso entenda pela sua exclusão, o licitante poderá, no prazo de 15 (quinze) segundos após o registro no sistema, acionar a função de retirada dele, conforme determina o art. 21, § 3º da norma.

8. Parametrização - Envio automático de lances pelo sistema

Conforme previsto na Instrução Normativa SEGES/ME Nº 73/2022, após a divulgação do edital de licitação, os licitantes encaminharão, exclusivamente por meio do sistema, até a data e o horário estabelecidos para a abertura da sessão pública, proposta com o preço ou com o percentual de desconto.

O sistema conta com uma funcionalidade de envio automático de lances. Assim, quando do cadastramento da proposta inicial no sistema, é possível acionar uma funcionalidade que possibilita fixar de antemão, o valor mínimo (no caso de menor preço) ou o percentual de desconto máximo (no caso de maior desconto) que pretende ofertar o licitante.

O licitante poderá, também, definir o intervalo mínimo entre os lances que serão enviados automaticamente pelo sistema e poderá determinar que sua oferta de lances tenha limite. Alcançado este valor de proposta, o sistema encerra o envio automático.

O sistema permite que o licitante, a qualquer tempo no curso da disputa licitatória de lances, altere este valor final mínimo ou o percentual de desconto final máximo.

Entretanto, o sistema veda alteração para propor valor superior a lance já registrado no sistema, quando adotado o critério de julgamento por menor preço, ou percentual de desconto inferior a lance já registrado pelo licitante no sistema, quando adotado o critério de julgamento por maior desconto.

O valor final mínimo ou o percentual de desconto final máximo parametrizados serão mantidos em sigilo para os demais participantes do certame e para o órgão ou entidade promotora da licitação, podendo ser disponibilizado estrita e permanentemente aos órgãos de controle interno e externo.

9. Aferição da inexequibilidade das propostas





O art. 11 da Lei nº 14.133/2021 permite evitar preço inexequível, ou seja, aquele apresentado pelo licitante, que é insuficiente para cobrir os custos da execução do futuro contrato.

Para tanto, a Instrução Normativa prevê dois parâmetros de presunção de inexequibilidade das propostas:

- a) No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexequíveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% do valor orçado pela Administração;
- b) No caso de contratação de bens e serviços em geral, serão consideradas inexequíveis as propostas de valor inferior a 50% do valor orçado pela Administração.

Estes percentuais de inexequibilidade, em relação ao valor orçado pela Administração são presumidos e deverão ser confirmados após diligência a ser conduzida pelo agente de contratação, pregoeiro ou comissão de contratação.

Nesse sentido, o órgão decisório do certame deverá certificar que: (i) o custo do licitante é incompatível com o valor orçado; e (ii) inexistem custos de oportunidade capazes de justificar o valor da oferta. O licitante deverá, portanto, ser convocado a justificar e provar a exequibilidade de sua proposta.

10. Etapa de saneamento

A Lei nº 14.133/2021, contém diversos dispositivos que visam o aproveitamento de propostas e o saneamento de vícios que possibilitem aproveitar a proposta, dentre os quais, cita-se:

- a) o desatendimento de exigências meramente formais que não comprometam a aferição da qualificação do licitante ou a compreensão do conteúdo de sua proposta não importará seu afastamento da licitação ou a invalidação do processo – art. 12, inciso III;
- b) serão desclassificadas as propostas que contiverem vícios insanáveis, ou apresentarem desconformidade com quaisquer outras exigências do edital, também insanável – art. 59, incisos I e V;
- c) os integrantes das linhas de defesa quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de





sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis – art. 169, § 3º, inciso II.

Nesse alinhamento, a Instrução Normativa determina que os agentes de contratação, pregoeiros ou comissão de contratação poderão oportunizar o saneamento de erros ou falhas, desde que não seja alterada a substância de documentos ou da proposta, inclusive pela juntada de novos documentos, nos termos do que dispõe o art. 64, da Lei nº 14.133/2021.

III – DIFERENÇA ENTRE MODALIDADES DE LICITAÇÃO E CRITÉRIOS DE JULGAMENTO

A licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato ou aquisição de seu interesse, e tem como objetivo tornar os gastos públicos mais eficientes, além de fornecer transparência para as compras públicas e assegurar igualdade de condições para todos os que queiram contratar com o poder público.

As modalidades de licitação são os formatos procedimentais para disputa entre os licitantes, com o intuito de escolher a melhor proposta para a administração.

Os critérios definem a forma como serão julgadas as propostas apresentadas pelos participantes da licitação.

Em regra, o critério de julgamento mais usual é o do menor preço. Contudo, o art. 33 da NLLC traz outros critérios de julgamento:

Art. 33. O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios:

- I** – menor preço;
- II** – maior desconto;
- III** – melhor técnica ou conteúdo artístico;
- IV** – técnica e preço;
- V** – maior lance, no caso de leilão;
- VI** – maior retorno econômico.

O **menor preço** (art. 33, inciso I) é o critério de julgamento mais utilizado pela Administração Pública, mas também o mais criticado, sob o argumento de que nem





sempre o que é mais barato possui a qualidade mínima necessária para atender às finalidades a que se destina.

Nas licitações que o adotam, atendidas as condições de habilitação, será declarado vencedor o proponente que ofertar o menor preço.

A novidade nesse critério, é a possibilidade de custos indiretos, como despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, serem considerados para apurar o menor dispêndio, desde que sejam objetivamente mensuráveis, conforme estipulado em regulamento (art. 34, § 1º).

O **maior desconto** (art. 33, inciso II), consiste na indicação de um percentual de desconto sobre o valor global fixado no edital. Segundo a NLLC, o desconto concedido na licitação e levado ao contrato administrativo será estendido aos eventuais aditivos (art. 34, § 2º).

O critério de **melhor técnica ou conteúdo artístico** (art. 33, inciso III) é aplicável para contratação de projetos ou trabalhos de natureza técnica, científica ou artística, tendo como foco o aspecto qualitativo da proposta.

No caso da **técnica e preço** (art.33, inciso IV), o resultado da licitação será determinado em razão da conjugação de parâmetros técnicos e financeiros, sendo que a nota técnica não poderá corresponder a mais de 70% (setenta por cento) da nota total.

O **maior lance** (art. 33, inciso V) é adotado para licitações que envolvam o recebimento de receita por parte do Poder Público, mediante leilão, sagrando-se vencedor do certame o proponente que ofertar o maior valor.

O **maior retorno econômico** (art. 33, inciso VI) é utilizado exclusivamente para a celebração do contrato de eficiência, previsto no art. 6º, inciso LIII da NLLC, cujo objeto é a prestação de serviços, incluindo a realização de obras e o fornecimento de bens, com a finalidade de proporcionar economia ao contratante por meio da redução de despesas correntes, sendo o contratado remunerado com base no percentual da economia gerada.

IV – DOS MODOS DE DISPUTA NA NOVA LEI

O art. 6º, inciso o XLI da Lei nº 14.133/2021, define o Pregão como a “**modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns**, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto”.





A Lei nº 14.133/2021 também especifica que as licitações serão realizadas, preferencialmente, na forma eletrônica, admitindo-se a forma presencial se justificada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo quando presencial (art. 17, § 2º)

Em complemento à NLLC, a Instrução Normativa nº 73/2022 - SEGES/ME prevê que os critérios de julgamento “menor preço” ou “maior desconto” serão adotados, obrigatoriamente, nos pregões eletrônicos (art. 4º, inciso I).

Considerando a Lei 14.133/2021, no tocante aos “modos de disputa” a serem adotados nos certames, em especial quando os critérios de julgamento adotados são “menor preço” e “maior desconto”, visando menor dispêndio para a Administração, poderão ser adotados de forma isolada ou conjunta os seguintes modos de disputa:

- a) **ABERTO** - hipótese em que os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes;
- b) **FECHADO** - hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data-hora designada para sua divulgação.

Ao prever no final do art. 56, a combinação dos dois modos, a NLLC admite a estruturação de um modo de disputa “aberto e fechado” ou ‘fechado e aberto’, sendo intrínseco ao modo de disputa aberto a realização da fase de lances.

Por outro lado, o modo de disputa fechado segue o consagrado na Lei 8.666/93, de preços selados, com uma única oferta por licitante, que se mantém sigilosa até o momento de sua revelação, não havendo, portanto, possibilidade de alteração ao longo do procedimento.

Tem-se que será admitida, a forma isolada do “modo aberto” para os critérios de julgamento: (i) menor preço; (ii) maior desconto; (iii) maior oferta; (iv) maior retorno econômico.

O § 2º do art. 56, veda expressamente a utilização do modo de disputa “aberto” quando adotado o critério de julgamento de “técnica e preço”. Por outro lado, admite a utilização, de forma isolada, do “modo fechado” quando adotado o critério de julgamento: (i) melhor técnica e preço; (ii) melhor técnica ou conteúdo artístico; e, (iii) maior retorno econômico.

Já o § 1º do art. 56, preconiza que “a utilização isolada do modo de disputa fechado será vedada quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto”.





O quadro abaixo resume a correlação entre os modos de disputa e os critérios de julgamento:

| MODO DE DISPUTA | CRITÉRIOS DE JULGAMENTO |
|----------------------------------|---|
| Aberto | Menor preço, Maior desconto, Maior oferta, Maior retorno econômico |
| Fechado | Melhor técnica e preço, Melhor técnica ou conteúdo artístico, Maior retorno econômico |
| Aberto-Fechado ou Fechado-Aberto | Menor preço, Maior desconto, Maior retorno econômico |

*Quadro 2

A NLLC não detalha o fluxo operacional da fase de lances, remetendo o detalhamento operacional a cargo dos futuros regulamentos no âmbito de cada ente federativo, em especial para as licitações na forma eletrônica.

Não havendo regulamento operacional definido pelo órgão licitante, este poderá valer-se do regramento contido na referida Instrução Normativa, que no § 4º do art. 7º permite que os órgãos e entidades da Administração Pública não integrantes da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, interessados em utilizar o sistema de que trata o *caput* do art. 7º (www.gov.br/compras), poderão celebrar termo de acesso, conforme disposto na Portaria nº 355, de 9 de agosto de 2019.

Referida Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022, indica no Capítulo VII – Da Abertura da Sessão Pública e da Fase de Lances, no âmbito federal, os procedimentos e prazos procedimentais a serem adotados nos diversos modos de disputa.⁶

Horário de abertura

Art. 20. A partir do horário previsto no edital de licitação, a sessão pública será aberta automaticamente pelo sistema.

§ 1º A verificação da conformidade da proposta será feita exclusivamente na fase de julgamento, de que trata o Capítulo VIII, em relação à proposta mais bem classificada.

⁶ <https://in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges/me-n-73-de-30-de-setembro-de-2022-433279214>





§ 2º O sistema disponibilizará campo próprio para troca de mensagens entre o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, e os licitantes, vedada outra forma de comunicação.

Início da fase competitiva

Art. 21. Iniciada a fase competitiva, observado o modo de disputa adotado no edital, nos termos do disposto no art. 22, os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.

§ 1º O licitante será imediatamente informado do recebimento do lance e do valor consignado no registro.

§ 2º O licitante somente poderá oferecer valor inferior ou maior percentual de desconto ao último lance por ele ofertado e registrado pelo sistema, observado, o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta.

§ 3º Observado o § 2º, **o licitante poderá, uma única vez, excluir seu último lance ofertado, no intervalo de quinze segundos após o registro no sistema,** na hipótese de lance inconsistente ou inexequível, nos termos dos arts. 33 e 34.

§ 4º O agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, poderá, durante a disputa, como medida excepcional, excluir a proposta ou o lance que possa comprometer, restringir ou frustrar o caráter competitivo do processo licitatório, mediante comunicação eletrônica automática via sistema.

§ 5º Eventual exclusão de proposta do licitante, de que trata o § 4º, implica a retirada do licitante do certame, sem prejuízo do direito de defesa.

§ 6º **Durante a sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do melhor lance registrado, vedada a identificação do licitante.**

Modos de disputa

Art. 22. Serão adotados para o envio de lances os seguintes modos de disputa:

I - aberto: os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com prorrogações, conforme o critério de julgamento adotado no edital de licitação;

II - aberto e fechado: os licitantes apresentarão lances públicos e sucessivos, com lance final fechado, conforme o critério de julgamento adotado no edital de licitação; ou

III - fechado e aberto: serão classificados para a etapa da disputa aberta, com a apresentação de lances públicos e sucessivos, o licitante que apresentou a proposta de menor preço ou maior percentual desconto e os das propostas até 10% (dez por cento) superiores ou inferiores àquela, conforme o critério de julgamento adotado.

§ 1º Quando da opção por um dos modos de disputa estabelecidos nos incisos I a III do caput, **o edital preverá intervalo mínimo de diferença de valores ou de**





percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta.

§ 2º Os lances serão ordenados pelo sistema e divulgados da seguinte forma:

I - ordem crescente, quando adotado o critério de julgamento por menor preço; ou

II - ordem decrescente, quando adotado o critério de julgamento por maior desconto.

Modo de disputa aberto

Art. 23. No modo de disputa aberto, de que trata o inciso I do caput do art. 22, a etapa de envio de lances durará dez minutos e, após isso, será prorrogada automaticamente pelo sistema quando houver lance ofertado nos últimos dois minutos do período de duração desta etapa.

§ 1º A prorrogação automática da etapa de envio de lances, de que trata o caput, será de dois minutos e ocorrerá sucessivamente sempre que houver lances enviados nesse período de prorrogação, inclusive quando se tratar de lances intermediários.

§ 2º Na hipótese de não haver novos lances na forma estabelecida no caput e no § 1º, a etapa será encerrada automaticamente, e o sistema ordenará e divulgará os lances conforme disposto no § 2º do art. 22.

§ 3º Definida a melhor proposta, se a diferença em relação à proposta classificada em segundo lugar for de pelo menos 5% (cinco por cento), o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, auxiliado pela equipe de apoio, poderá admitir o reinício da disputa aberta, nos termos estabelecidos no edital de licitação, para a definição das demais colocações.

§ 4º Após o reinício previsto no § 3º, os licitantes serão convocados para apresentar lances intermediários.

§ 5º Encerrada a etapa de que trata o § 4º, o sistema ordenará e divulgará os lances conforme disposto no § 2º do art. 22.

Modo de disputa aberto e fechado

Art. 24. No modo de disputa aberto e fechado, de que trata o inciso II do caput do art. 22, a etapa de envio de lances terá duração de quinze minutos.

§ 1º Encerrado o prazo previsto no caput, o sistema encaminhará o aviso de fechamento iminente dos lances e, transcorrido o período de até dez minutos, aleatoriamente determinado, a recepção de lances será automaticamente encerrada.

§ 2º Após a etapa de que trata o § 1º, o sistema abrirá a oportunidade para que o autor da oferta de valor mais baixo ou de maior percentual de desconto e os





autores das ofertas subsequentes com valores ou percentuais até dez por cento superiores ou inferiores àquela, conforme o critério adotado, **possam ofertar um lance final e fechado em até cinco minutos, que será sigiloso até o encerramento deste prazo.**

§ 3º No procedimento de que trata o § 2º, o licitante poderá optar por manter o seu último lance da etapa aberta, ou por ofertar melhor lance.

§ 4º Na ausência de, no mínimo, três ofertas nas condições de que trata o § 2º, os autores dos melhores lances subsequentes, na ordem de classificação, até o máximo de três, **poderão oferecer um lance final e fechado em até cinco minutos, que será sigiloso até o encerramento do prazo, observado o disposto no § 3º.**

§ 5º Encerrados os prazos estabelecidos nos §§ 2º e 4º, o sistema ordenará e divulgará os lances conforme disposto no § 2º do art. 22.

Modo de disputa fechado e aberto

Art. 25. No modo de disputa fechado e aberto, de que trata o inciso III do caput do art. 22, somente serão classificados automaticamente pelo sistema, para a etapa da disputa aberta, na forma disposta no art. 23, com a apresentação de lances, o licitante que apresentou a proposta de menor preço ou maior percentual de desconto e os das propostas até 10% (dez por cento) superiores ou inferiores àquela, conforme o critério de julgamento adotado.

§ 1º Não havendo pelo menos 3 (três) propostas nas condições definidas no caput, poderão os licitantes que apresentaram as três melhores propostas, consideradas as empatadas, oferecer novos lances sucessivos, na forma disposta no art. 23.

§ 2º Definida a melhor proposta, se a diferença em relação à proposta classificada em segundo lugar for de pelo menos 5% (cinco por cento), o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, auxiliado pela equipe de apoio, poderá admitir o reinício da disputa aberta, nos termos estabelecidos no edital de licitação, para a definição das demais colocações.

§ 3º Após o reinício previsto no § 2º, os licitantes serão convocados para apresentar lances intermediários, podendo optar por manter o seu último lance.

§ 4º Encerrada a etapa de que trata o § 3º, o sistema ordenará e divulgará os lances conforme disposto no § 2º do art. 22.

Desconexão do sistema na etapa de lances

Art. 26. Na hipótese de o sistema eletrônico se desconectar no decorrer da etapa de envio de lances da sessão pública e permanecer acessível aos licitantes, os lances continuarão sendo recebidos, sem prejuízo dos atos realizados.

Art. 27. Caso a desconexão do sistema eletrônico persistir por tempo superior a dez minutos para o órgão ou a entidade promotora da licitação, a sessão pública





será suspensa e reiniciada somente decorridas vinte e quatro horas após a comunicação do fato aos participantes, no sítio eletrônico utilizado para divulgação.

Critérios de desempate

Art. 28. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os critérios de desempate previstos no art. 60 da Lei nº 14.133, de 2021.

Parágrafo único. Empatadas as propostas iniciais e não havendo o envio de lances após o início da fase competitiva, aplicam-se os critérios de desempate de que trata o *caput*.

V – DO CRITÉRIO EXCEPCIONAL DE JULGAMENTO – MAIOR OFERTA

Apesar de não haver previsão específica para o critério de julgamento pela “**maior oferta/maior preço**” na modalidade pregão, na Lei nº 10.520/2002 ou na NLLC (Lei nº 14.133/2021), ele é jurisprudencialmente aceito, tendo em vista o relevante interesse público da aplicação deste critério alternativo para o atingimento dos objetivos institucionais do ente público e como mecanismo concretizador do princípio licitatório da seleção da oferta mais vantajosa para a Administração. Este critério de julgamento é comumente denominado pregão negativo ou pregão invertido.

O critério de julgamento pela “**maior oferta/maior preço**” é adotado para a concessão de uso de bens públicos, porque concretiza os princípios da eficiência, isonomia, impessoalidade e moralidade, dentre outros. A adoção do critério de julgamento pela maior oferta, em lances sucessivos, é, portanto, adequada para assegurar a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

Nesse sentido, o Acórdão nº 2844/2010 - Plenário (Representação nº 011.355/2010 - 7) do TCU estabelece que a licitação na modalidade pregão, com critério de julgamento na maior oferta, não constitui utilização de critério de julgamento não previsto por lei, mas, sim, a utilização do instrumento legal mais especialmente pertinente e adequado para os objetivos da administração.

Também o **Acórdão nº 1940/2015 - Plenário** (Consulta nº 033.466/13) do TCU fixa que, **havendo interesse de a administração pública federal promover prévio procedimento licitatório para contratação de prestação de serviços, em caráter**





exclusivo, de pagamento de remuneração de servidores ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, com a previsão de contraprestação pecuniária por parte da contratada, deverá a contratante, além de franquear acesso ao certame tanto das instituições financeiras públicas como das privadas, realizar licitação na modalidade pregão, tendo por base o critério de julgamento "maior preço".

No mesmo diapasão, a Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) do TCE-PR afirmou ser possível a realização de pregão negativo (maior preço/maior oferta) para os certames de outorga de uso de bem público, desde que o objeto do certame possua padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, o que deverá ser avaliado e justificado na fase de planejamento da licitação.

Ainda sobre o Acórdão 1940/2015 – TCU, tem-se que:

33. Inicialmente cabe observar a classificação dos bens públicos apresentada no Código Civil: ‘Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei. Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião. Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem.’

34. Ora, o bem em análise pertencente a pessoa jurídica de direito público interno – a União –, portanto, trata-se de bem público.

35. José dos Santos Carvalho Filho apresenta que, quanto à destinação, classificação adotada no código civil, os bens de uso comum do povo são aqueles “que se destinam à utilização geral pelos indivíduos” (Manual de Direito Administrativo. 19ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 1004).

36. Por sua vez, **os bens de uso especial “são aqueles que visam à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral”, ou seja, “tais bens constituem o aparelhamento material da Administração para atingir os**





seus fins”. A Administração se vale desses bens “para a consecução das atividades administrativas em geral”, razão por que podem ser tanto bens moveis quanto imóveis (ibidem).

37. Maria Sylvia Zanella Di Pietro vai além e afirma que “Bens de uso especial são todas as coisas, móveis ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas, utilizadas pela Administração Pública para realização de suas atividades e consecução de seus fins” (Direito Administrativo. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 533 – grifo no original).

38. Portanto, a taxilogia permite tratar de bem público especial e intangível e, ante o exposto, **o ativo serviços de pagamentos de remuneração e similares tem essa classificação – ativo especial intangível.**

39. Definido o objeto, cabe estabelecer exatamente o que pretende a Administração. (Grifos nossos)

Portanto, a utilização do critério “maior preço” para a específica hipótese de contratação de serviços de gestão financeira da folha de pagamento dos servidores, mediante a contraprestação pecuniária da contratada, harmoniza-se inteiramente com as diretrizes maiores do Estatuto Federal de Licitações e Contratos, pois privilegia a busca da finalidade constitucional da proposta mais vantajosa para a Administração. (Acórdão 1940/2015 - Plenário TCU)

Assim, sendo a folha de pagamento um ativo especial intangível e sendo necessária a realização de pregão para a escolha da instituição que fará a sua gestão financeira, aplica-se o denominado pregão negativo ou pregão invertido, tanto sob o prisma da Lei nº 10.502/02 quanto da Lei nº 14.133/21, cujo edital deve prever como critério de julgamento o “maior preço/maior oferta”.

VI – DO PREGÃO ELETRÔNICO X PREGÃO PRESENCIAL

Uma das grandes inovações trazidas pela Lei nº 14.133/2021, foi a previsão do “pregão” como uma das modalidades de licitação:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto; [...]

Quanto à figura do pregoeiro, o artigo 8º, §5º da Lei 14.133/2021 estabelece que em “licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será





designado pregoeiro.”

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

A Lei nº 14.133/2021 manteve a obrigatoriedade do pregão eletrônico, admitindo-se a modalidade presencial mediante justificativa, admitida a inversão da fase de habilitação para momento anterior às propostas e ao julgamento:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- I** - preparatória;
- II** - de divulgação do edital de licitação;
- III** - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV** - de julgamento;
- V** - de habilitação;
- VI** - recursal;
- VII** - de homologação.

§ 1º A fase referida no inciso V do *caput* deste artigo poderá, mediante ato motivado com explicitação dos benefícios decorrentes, anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do *caput* deste artigo, desde que expressamente previsto no edital de licitação.

§ 2º **As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.** (Grifos nossos)

§ 3º Desde que previsto no edital, na fase a que se refere o inciso IV do *caput* deste artigo, o órgão ou entidade licitante poderá, em relação ao licitante provisoriamente vencedor, realizar análise e avaliação da conformidade da proposta, mediante homologação de amostras, exame de conformidade e prova de conceito, entre outros testes de interesse da Administração, de modo a





comprovar sua aderência às especificações definidas no termo de referência ou no projeto básico.

§ 4º Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a Administração poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.

§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento. (Grifos nossos)

§ 6º A Administração poderá exigir certificação por organização independente acreditada pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) como condição para aceitação de:

- I - estudos, anteprojetos, projetos básicos e projetos executivos;
- II - conclusão de fases ou de objetos de contratos;
- III - material e corpo técnico apresentados por empresa para fins de habilitação.

A fase preparatória do pregão atenderá o disposto no art. 18 da NLLC, devendo conter: (i) a descrição da necessidade da contratação; (ii) a definição do objeto; (iii) condições de execução e pagamento, incluindo garantias exigidas, ofertadas e condições de recebimento; (iv) orçamento estimado; (v) elaboração do edital de licitação; (vi) elaboração da minuta de contrato; (vii) o regime do fornecimento de bens, prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia; (viii) modalidade de licitação, critérios de julgamento, modo de disputa e adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros; (ix) motivação circunstanciada das condições do edital; (x) análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; (xi) motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 da lei, que prevê caráter sigiloso do orçamento, sem prejuízo do detalhamento de quantitativos e demais informações para elaboração das propostas.

Os prazos para apresentação de propostas e lances⁷, seguem o disposto no art. 55 da Lei

⁷ <https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/04/26/a-fase-de-lances-na-nova-lei-de-licitacoes-sob-a-perspectiva-da-teoria-dos-leiloes-contributos-para-a-futura-regulamentacao-dos-modos-de-disputa/>





14.133/2021:

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

I - para aquisição de bens:

- a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;
- b) 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea “a” deste inciso;

II - no caso de serviços e obras:

- a) **10 (dez) dias úteis**, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;
- b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;
- c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada; d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas “a”, “b” e “c” deste inciso;

III - para licitação em que se adote o critério de julgamento de maior lance, 15 (quinze) dias úteis;

IV - para licitação em que se adote o critério de julgamento de técnica e preço ou de melhor técnica ou conteúdo artístico, 35 (trinta e cinco) dias úteis.

§ 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas. (Grifos nossos)

Nesse sentido, o acórdão nº 1.940/2015 do TCU ponderou os serviços de pagamento da folha dos servidores como “serviços comuns”, indicando, também, que não havendo previsão do critério “maior oferta/maior preço” para a modalidade escolhida - neste caso, pregão -, o mesmo é considerado como “invertido” em relação ao critério “menor preço”, observando-se o prazo estipulado no art. 55, alínea “a”, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Portanto, sobre as fases do pregão, em síntese, a NLLC determinou a aplicação do rito comum previsto no seu artigo 17, manteve a obrigatoriedade do pregão eletrônico, admitindo-se a modalidade presencial mediante justificativa, admitiu a inversão da fase de habilitação para momento anterior às propostas e ao julgamento e instituiu o procedimento de “verificação de conformidade”.





Os modos de disputa estão previstos no art. 56 e podem ser utilizados isolada ou conjuntamente, conforme Quadro 2, acima apresentado, conforme orientação do art. 25 da IN SEGES/ME nº 73/2022:

Art. 25. No modo de disputa fechado e aberto, de que trata o inciso III do caput do art. 22, somente serão classificados automaticamente pelo sistema, para a etapa da disputa aberta, na forma disposta no art. 23, com a apresentação de lances, o licitante que apresentou a proposta de menor preço ou maior percentual de desconto e os das propostas até 10% (dez por cento) superiores ou inferiores àquela, conforme o critério de julgamento adotado.

§ 1º Não havendo pelo menos 3 (três) propostas nas condições definidas no caput, poderão os licitantes que apresentaram as três melhores propostas, consideradas as empatadas, oferecer novos lances sucessivos, na forma disposta no art. 23.

§ 2º Definida a melhor proposta, se a diferença em relação à proposta classificada em segundo lugar for de pelo menos 5% (cinco por cento), o agente de contratação ou a comissão de contratação, quando o substituir, auxiliado pela equipe de apoio, poderá admitir o reinício da disputa aberta, nos termos estabelecidos no edital de licitação, para a definição das demais colocações.

§ 3º Após o reinício previsto no § 2º, os licitantes serão convocados para apresentar lances intermediários, podendo optar por manter o seu último lance.

§ 4º Encerrada a etapa de que trata o § 3º, o sistema ordenará e divulgará os lances conforme disposto no § 2º do art. 22.

O Quadro 3, abaixo, apresenta uma comparação entre os critérios de julgamento vigentes na NLLC em comparação com aqueles adotados pela Lei nº 8.666/93, sendo que a diferença mais notável entre as duas leis ocorre no critério de maior lance ou oferta. Enquanto a Lei 8.666/93 permite o uso desse critério em licitações específicas, a Lei 14.133/21 não inclui esse critério de julgamento para a modalidade Pregão, todavia, sugere-se utilizar, como critério excepcional de julgamento, no certame proposto.

| Critérios de julgamento | Lei nº 8.666/93 | Lei nº 14133/21 |
|--------------------------------|------------------------|------------------------|
| Menor Preço | V | V |
| Melhor Técnica | V | V |
| Técnica e Preço | V | V |
| Maior Desconto | X | V |
| Maior Lance | V | V |
| Melhor Conteúdo Artístico | X | V |
| Maior Retorno Econômico | X | V |

*Quadro 3 (V – contempla X – não contempla)





No que tange ao julgamento das propostas, o art. 59 da NLLC estabelece que serão desclassificadas as propostas que: (i) contiverem vícios insanáveis; (ii) não obedecerem às especificações técnicas do edital; (iii) apresentarem preços inexequíveis; (iv) não tiverem sua exequibilidade demonstrada, quando exigido pela Administração; (v) apresentarem desconformidade com quaisquer exigências do edital, desde que insanável. Em caso de empate entre duas propostas, adota-se as regras do art. 60:

Art. 60. Em caso de empate entre duas ou mais propostas, serão utilizados os seguintes critérios de desempate, nesta ordem:

I - disputa final, hipótese em que os licitantes empatados poderão apresentar nova proposta em ato contínuo à classificação;

II - avaliação do desempenho contratual prévio dos licitantes, para a qual deverão preferencialmente ser utilizados registros cadastrais para efeito de atesto de cumprimento de obrigações previstos nesta Lei;

III - desenvolvimento pelo licitante de ações de equidade entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, conforme regulamento; (Vide Decreto nº 11.430, de 2023) Vigência

IV - desenvolvimento pelo licitante de programa de integridade, conforme orientações dos órgãos de controle.

§ 1º Em igualdade de condições, se não houver desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços produzidos ou prestados por:

I - empresas estabelecidas no território do Estado ou do Distrito Federal do órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou distrital licitante ou, no caso de licitação realizada por órgão ou entidade de Município, no território do Estado em que este se localize;

II - empresas brasileiras;

III - empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País;

IV - empresas que comprovem a prática de mitigação, nos termos da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.

§ 2º As regras previstas no caput deste artigo não prejudicarão a aplicação do disposto no art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006.

No quesito habilitação, o art. 62 da NLLC estabelece que o licitante deve demonstrar capacidade de realizar o objeto da licitação, no que tange ao fornecimento de informações (i) jurídicas; (ii) técnicas; (iii) fiscal, social e trabalhista; (iv) econômico-financeiras.

E o art. 63, inciso II preconiza que será exigida a apresentação de documentos de habilitação apenas do licitante vencedor, exceto quando a fase de habilitação anteceder a





de julgamento. Portanto, no Pregão os documentos de habilitação serão exigidos apenas do licitante que apresentou a melhor proposta.

Os artigos 66 a 70, do Capítulo VI – Da Habilitação, da Lei nº 14.133/2021 detalham os documentos exigíveis e a forma de apresentá-los.

A NLLC fixou o prazo de 3 (três) dias úteis, antes da data de abertura do certame, para impugnação do edital ou pedidos de esclarecimentos sobre seus termos:

Art. 164. Qualquer pessoa é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei ou para solicitar esclarecimento sobre os seus termos, devendo protocolar o pedido até 3 (três) dias úteis antes da data de abertura do certame.

Parágrafo único. A resposta à impugnação ou ao pedido de esclarecimento será divulgada em sítio eletrônico oficial no prazo de até 3 (três) dias úteis, limitado ao último dia útil anterior à data da abertura do certame.

O art. 165, também prevê 3 (três) dias para a interposição de recurso (inciso I) contra atos da Administração decorrentes da aplicação da Lei nº 14.133/2021 e para pedido de reconsideração de ato sobre o qual não caiba recurso hierárquico (inciso II).

Art. 165. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:
I - recurso, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de:

- a) ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado ou de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento;
- b) julgamento das propostas;
- c) ato de habilitação ou inabilitação de licitante;
- d) anulação ou revogação da licitação;
- e) extinção do contrato, quando determinada por ato unilateral e escrito da Administração;

II - pedido de reconsideração, no prazo de 3 (três) dias úteis, contado da data de intimação, relativamente a ato do qual não caiba recurso hierárquico.

§ 1º Quanto ao recurso apresentado em virtude do disposto nas alíneas “b” e “c” do inciso I do caput deste artigo, serão observadas as seguintes disposições:

I - a intenção de recorrer deverá ser manifestada imediatamente, sob pena de preclusão, e o prazo para apresentação das razões recursais previsto no inciso I do caput deste artigo será iniciado na data de intimação ou de lavratura da ata de habilitação ou inabilitação ou, na hipótese de adoção da inversão de fases prevista no § 1º do art. 17 desta Lei, da ata de julgamento;

II - a apreciação dar-se-á em fase única.





§ 2º O recurso de que trata o inciso I do caput deste artigo será dirigido à autoridade que tiver editado o ato ou proferido a decisão recorrida, que, se não reconsiderar o ato ou a decisão no prazo de 3 (três) dias úteis, encaminhará o recurso com a sua motivação à autoridade superior, a qual deverá proferir sua decisão no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, contado do recebimento dos autos.

§ 3º O acolhimento do recurso implicará invalidação apenas de ato insuscetível de aproveitamento.

§ 4º O prazo para apresentação de contrarrazões será o mesmo do recurso e terá início na data de intimação pessoal ou de divulgação da interposição do recurso.

§ 5º Será assegurado ao licitante vista dos elementos indispensáveis à defesa de seus interesses.

E o art. 168, estabelece que o recurso e o pedido de reconsideração terão efeito suspensivo do ato ou da decisão recorrida até que sobrevenha decisão final da autoridade competente, cuja elaboração poderá ser auxiliada pelo órgão de assessoramento jurídico.

Os prazos recursais são ampliados para 15 (quinze) dias, contados da data da intimação, conforme estabelecido pelo art. 166 para apresentação de recursos contra a aplicação das sanções previstas nos incisos I, II e III do caput do art. 156 da lei.

Todos os procedimentos elencados na NLLC aplicam-se aos pregões eletrônicos ou presenciais. E, neste sentido, importante trazer considerações de Marçal Justen Filho que leciona que o pregão apresenta três vantagens marcantes em relação às modalidades tradicionais de licitação, quais sejam: (i) o potencial incremento das vantagens econômicas em favor da Administração, (ii) a ampliação do universo de licitantes e (iii) a simplificação do procedimento licitatório.

VII – DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO PARA ESCOLHA DA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA

Na busca da consecução mais vantajosa para a Administração, a licitação deve seguir os princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, notadamente, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, bem como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).





Assim, considerando os princípios consagrados no referido art. 5º e que o objeto da licitação é a prestação de serviços continuados de operacionalização dos pagamentos da folha de salários dos servidores ativos, inativos e pensionistas da Administração;

Considerando que a folha de pagamento, segundo entendimento externado no **Acórdão TCU 1940/2015**, é classificada como **ativo especial intangível, que sendo negociada permitirá o recebimento de considerável receita extraorçamentária pela Administração;**

Considerando que a prestação de serviços de gestão dos pagamentos da folha por uma instituição financeira, se enquadra como serviço comum de natureza continuada, que exige a adoção da modalidade Pregão;

Considerando que para atingir o objetivo de obter receita extraorçamentária, a Administração deverá adotar, excepcionalmente, o **critério de julgamento pela maior oferta/menor preço** (pregão negativo ou invertido);

Assim, para a definição da modalidade, é crucial considerar dois pontos: primeiro, conforme o art. 29 da Lei nº 14.133/2021, a modalidade aplicável para a contratação de bens ou serviços comuns é o PREGÃO e, segundo: os serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser claramente definidos pelo edital, utilizando especificações usuais de mercado, conforme o artigo 6º, inciso XIII, da mesma Lei.

No caso concreto, o objeto em questão é classificado como um serviço 'comum' e são utilizadas especificações já conhecidas no mercado, sendo, portanto, viável descrever de forma precisa e objetiva os padrões de desempenho e qualidade necessários para atender à demanda da Administração. Destarte, considerando todos os aspectos apresentados, a escolha da modalidade leva em conta a própria natureza do objeto, que, por se enquadrar como um bem e/ou serviço comum, DEVE ser conduzido sob a modalidade de Pregão.

Recomenda-se que a Administração adote a modalidade - Pregão Presencial, a teor do que estabelece o § 2º do art. 17 da NLLC:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

[...]

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Também que atenda o estabelecido no § 5º do mesmo artigo, cuja hipótese de adoção





excepcional de Pregão Presencial, exige que a sessão seja gravada em áudio e vídeo, e a gravação juntada aos autos do processo depois de seu encerramento:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

[...]

§ 5º Na hipótese excepcional de licitação sob a forma presencial a que refere o § 2º deste artigo, a sessão pública de apresentação de propostas deverá ser gravada em áudio e vídeo, e a gravação será juntada aos autos do processo licitatório depois de seu encerramento.

Justifica-se a recomendação da adoção da forma Presencial do Pregão, em razão de que a Administração precisa auferir a maior receita extraordinária possível, o que só pode ser concretizado com a presença física dos representantes das cinco maiores instituições financeiras do país, que serão credenciadas e representadas nos termos da lei e do Edital.

Ocorre que, referidos representantes sempre tem limite de alçada para apresentar suas propostas, mesmo quando instados a elevar o valor da oferta pelo pregoeiro. E, mesmo tendo limites elevados, estes poderão ser ultrapassados pelos demais licitantes. É quando a disputa pela maior oferta fica acirrada e qualquer licitante pode solicitar ao pregoeiro a suspensão da sessão para contatar seu superior hierárquico e obter autorização para aumentar a oferta, o que permitirá apresentar proposta ainda mais vantajosa para a Administração. Estas consultas podem ser feitas durante a sessão, mediante solicitação e autorização do pregoeiro, sendo absolutamente legais e de elevado interesse público, pois possibilitam que a Administração possa obter maior vantagem com a licitação.

Há que se considerar, também, que durante a realização do Pregão Presencial pode-se prestar esclarecimentos imediatos durante a sessão, promover diligências destinadas a esclarecer ou a complementar o procedimento licitatório, verificar imediatamente as condições de habilitação e execução da proposta, apresentar manifestações recursais, proporcionando maior celeridade aos procedimentos, uma vez que em regra, ocorrem na própria sessão pública, sem prejuízo da competição de preços.

Certo é que, esta possibilidade só acontece no pregão presencial, uma vez que o pregão eletrônico, em face da sua programação tecnológica e da impessoalidade no trato entre licitantes e pregoeiro, não possibilita esta opção, o que pode representar grande prejuízo para o Município.

Salienta-se que a dinâmica do Pregão Presencial é muito diferente do Pregão Eletrônico, pois o primeiro permite a participação ativa do pregoeiro, estimulando os licitantes a





melhorarem suas ofertas, o que não ocorre no Pregão Eletrônico, no qual o pregoeiro atua de forma menos interativa, até porque não há contato direto com os licitantes, apenas publicações da movimentação e despachos sucintos dos atos praticados ou a praticar durante a sessão.

Nesse sentido, pode-se citar a utilização do pregão presencial por estados, municípios e Tribunais de Contas do país, na vigência da Lei 10.520/2002, cujo teor foi pouquíssimo alterado pela NLLC.

Pode-se citar como um dos exemplos de utilização do Pregão Presencial para objeto semelhante, o governo do Estado de Minas Gerais, que após longa disputa entre licitantes, obteve oferta em valor bem acima do esperado.

AVISO PREGÃO PRESENCIAL Nº 01/2021

A Secretaria de Estado de Fazenda/MG torna público que fará realizar, no dia **16.07.2021, às 10:00 horas, no Plenário do 9º andar do Edifício Gerais**, localizado na Cidade Administrativa Tancredo Neves – Rodovia Papa João Paulo II, 4001, Bairro Serra Verde - Belo Horizonte - Minas Gerais, licitação, na modalidade Pregão, na forma presencial, para contratação de instituição financeira para prestação de serviços financeiros, incluindo a folha de pagamento dos servidores ativos (estatutários, contratados, comissionados), servidores inativos, agentes, pensionistas e estagiários de todos os órgãos da Administração Direta, suas Autarquias, Fundações e Órgãos Autônomos do Poder Executivo Estadual, dos Outros Poderes, que fizerem adesão a esta contratação, e demais empregados públicos, além do pagamento a fornecedores de bens e serviços aos órgãos, integrantes da Administração Direta, Autarquias e Fundações do Poder Executivo Estadual e das Empresas Públicas, mediante as condições estabelecidas no Edital e seus Anexos. O Edital contendo todas as informações acerca da presente licitação estará à disposição dos interessados através dos sites www.fazenda.mg.gov.br (http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/compras_publicas_e_contratos/compras/pregao_presencial/) e www.compras.mg.gov.br. (http://www.compras.mg.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=21&Itemid=112).

Segundo noticiado em todos os jornais do país, a venda da folha de pagamento do Estado de Minas Gerais foi arrematada pelo Banco Itaú, que ofereceu R\$2,42 bilhões, 18% (dezoito por cento) a mais do lance mínimo de R\$ 2,052 bilhões exigido pelo Estado e previsto no Edital do Pregão Presencial.⁸

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, realizou Pregão

⁸ <http://www.agenciaminas.mg.gov.br/noticia/romeu-zema-anuncia-o-fim-do-parcelamento-dos-salarios>





Presencial⁹ para contratar instituição financeira para processar os pagamentos da sua folha e salários:

Modalidade: Pregão Presencial (PP)

Processo TC-A nº: SEI nº 357/2019-14

Objeto:

Contratação de instituição bancária para operar os serviços de processamento e gerenciamento de créditos provenientes da folha de pagamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas, em caráter de exclusividade, bem como dos créditos decorrentes de ordens judiciais, com a concessão de uso de espaço físico, a título oneroso, para a instalação de agência ou posto bancário.

Data de Realização: 24/09/2019

Horário de início: 10:00

Local de Realização da Sessão:

Sala da Comissão Permanente de Licitações - Rua Venceslau Brás, 183 - 1º subsolo, CEP 01016-000, Centro, SP, telefone 3292-3491.

Acompanhando o Tribunal de Contas do Estado¹⁰, os municípios paulistas também têm adotado o pregão presencial para escolha do banco que fará a gestão financeira e operacionalização dos pagamentos da sua folha de salários.

AVISO DE LICITAÇÃO PREGÃO PRESENCIAL Nº 113/21

Processo Administrativo nº 28506/21 - Objeto: Contratação de Instituição Financeira para a prestação de serviços com exclusividade, para o gerenciamento, processamento e crédito em conta corrente, da folha de pagamento dos servidores municipais do Município de São Vicente abrangendo: Servidores Ativos, Servidores Contratados, Programa de Estágio e Servidores Inativos e pensionistas do Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de São Vicente. O Departamento de Compras e Licitações torna público que o credenciamento, recebimento das propostas e sessão de disputa serão realizados no dia 07/07/2021 às 10:00 horas. O Edital está disponível no endereço eletrônico <http://www.saovicente.sp.gov.br>. Mais informações pelo telefone:

⁹ <https://www4.tce.sp.gov.br/licitacao/0119-1>

¹⁰ <https://www.in.gov.br/web/dou/-/aviso-de-licitacao-pregao-presencial-n-113/21-327654297>





(13) 3579-1389, com Zélyde ou e-mail: zel@saovicente.sp.gov.br - Justificativa:
Lei Federal nº 10.520/02.

Além do acima explanado, ressalta-se que o Pregão é uma ferramenta essencial para a Administração Pública realizar a aquisição de bens e serviços de forma eficiente e transparente. A modalidade presencial do Pregão, especialmente quando realizada na forma negativa, ou seja, pela maior oferta, pode representar um ganho significativo para a Administração Pública, conforme estipulado pela Lei Federal nº 14.133/21.

A principal vantagem do Pregão presencial, especialmente na modalidade negativa, é a possibilidade de promover um contato direto entre os licitantes e o Pregoeiro, bem como entre os próprios licitantes. Esse contato pessoal possibilita esclarecimentos imediatos de dúvidas, negociações em tempo real e uma melhor compreensão das propostas apresentadas.

Além disso, a gravação em áudio e vídeo do processo garante a transparência e a segurança necessárias para garantir a lisura da licitação.

Intrinsecamente, o Pregão tem como objetivo alcançar a melhor oferta ou vantajosidade econômica para a Administração Pública. Entretanto, na forma eletrônica, o Pregoeiro não tem o contato direto com os licitantes, o que pode dificultar a percepção de aspectos intrínsecos da disputa, como a real vontade dos participantes e a capacidade de negociação.

A distância entre os participantes e a atuação do Pregoeiro, especialmente em licitações que envolvem a centralização de ativos, pode comprometer a obtenção da melhor vantagem para a Administração Pública.

É importante ressaltar que a maioria das centralizações de ativos financeiros foram conduzidas através da modalidade de Pregão presencial. Além disso, os tribunais de contas não levantaram questionamentos significativos sobre a utilização dessa modalidade.

Esses fatos sugerem que não apenas o Pregão presencial não é visto como um impeditivo, mas também indicam um entendimento lógico-jurídico de que essa modalidade tem se mostrado eficaz e adequada para esse tipo de procedimento.





A nova Lei de Licitações (Lei 14.133/21) não proibiu a realização do Pregão em sua forma presencial. Pelo contrário, ela apenas estabeleceu a condição de que a sessão pública seja gravada em áudio e vídeo e justificada. Portanto, a legislação atual não impede a realização do Pregão presencial, desde que observadas as devidas exigências de transparência.

Diante desses pontos, fica evidente que a realização do Pregão em sua forma presencial, acompanhada da devida gravação da sessão pública, é respaldada não apenas pela prática consolidada em centralizações de ativos financeiros, mas também pela legislação vigente. Além disso, a justificativa adequada e transparente do uso dessa modalidade oferece subsídios suficientes para sua realização, demonstrando sua eficiência e vantagens no contexto das licitações públicas.

Concluindo, apresenta-se como exemplo recente o Pregão Presencial 001/24, processo nº 108.333/2023-09, realizado em 26 de março de 2024, pelo Município de Campo Grande/MS, com o seguinte objeto:

CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE PROCESSAMENTO DOS PAGAMENTOS ORIGINADOS DA FOLHA DE SALÁRIOS DOS SERVIDORES ATIVOS EFETIVOS, CONTRATADOS, COMISSIONADOS, INATIVOS, APOSENTADOS E PENSIONISTAS DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO, EM CARÁTER DE EXCLUSIVIDADE, E CONCESSÃO DE CRÉDITO CONSIGNADO, SEM EXCLUSIVIDADE

A sessão pública do Pregão Presencial teve duração superior a 5h55min (cinco horas e cinquenta e cinco minutos), registrando 203º lances sucessivos, entre os Bancos Santander e Banco Bradesco S./A, partindo de: R\$79.889.581,50 (setenta e nove milhões, oitocentos e oitenta e nove mil reais e cinquenta centavos) e alcançando volumosos R\$100.200.000,00 (cem milhões e duzentos mil reais).

Isto apenas foi possível pela forma presencial do Pregão, realizado já na vigência da Nova Lei de Licitações. É importante ter muito claro que a nova lei não proibiu a forma presencial do Pregão. Esta forma ainda deve ser adotada nas situações em que a interação pessoal for a melhor opção para os órgãos da Administração Pública.





Um dos pontos enfatizados pela doutrina recente é a possibilidade de o Pregão presencial proporcionar uma interação mais direta entre os licitantes e a Administração Pública, o que pode resultar em propostas mais alinhadas com as necessidades do órgão contratante.

Além disso, a presença física dos participantes permite esclarecimentos imediatos de dúvidas e até mesmo negociações em tempo real, contribuindo para a obtenção de melhores condições para a Administração, como já reforçado aqui.

Artigos recentes têm destacado também a importância da transparência e da segurança nas licitações públicas, aspectos que são garantidos pela gravação em áudio e vídeo das sessões públicas do Pregão presencial, conforme exigido pela nova legislação. Essa gravação não apenas assegura a lisura do processo, mas também oferece um registro detalhado de todas as etapas da licitação, o que pode ser útil em caso de contestações ou auditorias.

Resta esgotado e inquestionável a adoção da modalidade presencial como sendo a mais vantajosa para a Administração Pública.

A interação direta entre os licitantes e o Pregoeiro, aliada à gravação em áudio e vídeo, contribui para uma competição mais justa e para a obtenção de resultados mais vantajosos para todos os envolvidos.

Esta interação presencial pode ser identificada no Link abaixo, onde a gravação em áudio e vídeo da sessão fora disponibilizada:

[SESSÃO PÚBLICA - GRAVAÇÃO - PREGÃO PRESENCIAL 001-2024 - YouTube](#)

Dessa forma, recomenda-se à adoção do Pregão presencial, na forma da Lei Federal 14.133/21, nos termos aqui dispostos, pois, conclui-se que esta é a forma de garantir a maior eficiência e transparência no processo licitatório, assegurando que a Administração Pública obtenha a melhor oferta e conseqüentemente a maior vantajosidade econômica possível.





REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF, Senado. 1988.

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_atp2019-2021/lei/114133.htm

Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm

Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L8666cons.htm

Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, e dá outras providências. Disponível em:

www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm

Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, que regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm

Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022.

Disponível em:

<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-me-no-73-de-30-de-setembro-de-2022>

Instrução Normativa CGNOR/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022.

Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-cgnor/me-n-81-de-25-de-novembro-de-2022-446388890>

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. Ed. – São Paulo: Atlas, 2006.





FONSECA, M.A.R; **Pregão Eletrônico: uma análise de sua evolução histórico legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº 5.450/2005.**

Disponível em:

<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/19827-19828-1-PB.pdf>

SCARPINELLA, Vera. **Licitação na modalidade de pregão.** 1. São Paulo: Malheiros, 2002.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registros de preços e pregão.** Belo Horizonte: Fórum, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: Comentários à legislação do Pregão comum e eletrônico.** São Paulo: Dialética, 2009.

PESTANA, Márcio. **Licitações públicas no Brasil: Exame integrado das Leis 8.666/1993 e 10.520/2002.** São Paulo: Atlas, 2013.

SANTOS, Volnei Moreira dos, **A lei do pregão no município: uma visão prática e operacional /** Volnei Moreira dos Santos. – Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão:** (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico). 6. ed. rev. e atual. de acordo com a Lei Federal nº 10.520/2002 e os Decretos Federais nº 3.555/00 e 5.450/05. São Paulo: Dialética, 2013.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico.** 5. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

