



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

PROCESSO Nº. 54/2024

PARECER Nº. 416/2024

LICITAÇÕES E CONTRATOS. ANÁLISE MINUTA DE EDITAL. PREGÃO ELETRÔNICO. OBSERVÂNCIA DOS PRESSUPOSTOS LEGAIS. LEI Nº 14.133/2021. ATO DA MESA Nº 17/2023. PROSSEGUIMENTO DO FEITO. RECOMENDAÇÕES.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Procuradoria, para a análise e manifestação jurídica, na forma do artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, acerca da minuta de edital e anexos, apresentados pela Divisão de Compras e Licitação (Remessa 317456), em procedimento de licitação na modalidade pregão eletrônico, que objetiva a contratação de instituição financeira pública ou privada para operar os serviços de processamento e gerenciamento de créditos provenientes da folha de pagamento da Câmara Municipal de Santos.

O presente processo administrativo eletrônico encontra-se instruído com os seguintes documentos: Estudo Técnico Preliminar - ETP (Remessa 272641), Documento de Formalização de Demanda - DFD (Remessa 248803), Termo de Referência (Remessa 317392), ratificação do Termo de Referência (Remessa 304168), pesquisa de preços (Remessa 311659), quadro demonstrativo de preços (Remessa 311659), ata de encaminhamento (Remessa 311769), autorização da Mesa Diretora (Remessa 313309) e minuta de Edital (Remessa 317456).



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

É a síntese do necessário. Passo a opinar.

2. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre salientar que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, próprios do mérito da Administração. Inclusive quanto ao detalhamento do objeto do ajuste, suas características, requisitos e especificações, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis a sua adequação às necessidades da Administração.

3. DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO

O artigo 29 da Lei Federal nº 14.133/2021 dispõe que será adotada a licitação na modalidade de pregão para aquisição de bens e serviços comuns, sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

No caso em tela, a opção pela modalidade pregão é compatível com o futuro objeto da contratação, nos termos do entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 1940/2015:

(...) 3. 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



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

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 às instituições financeiras públicas como às privadas, adotar a modalidade pregão (Lei 10.520/2001), preferencialmente sob forma eletrônica, tendo por base critério de "maior preço", em homenagem ao princípio da eficiência e da seleção proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Também na Consulta acerca da juridicidade da contratação de instituição financeira oficial para a prestação, em caráter exclusivo, de serviços de gestão financeira da folha de pagamento de servidores públicos ativos, inativos e pensionistas da Administração Pública Federal, o relator apresentou considerações acerca da modalidade licitatória apropriada à hipótese de contratação em exame. Sobre a questão, lembrou o relator o Acórdão 3042/2008-Plenário, por meio do qual o Tribunal firmara entendimento de que: i) "o direito de um ente público, no caso o INSS, de contratar instituições financeiras para prestar serviços financeiros necessários à consecução de suas atividades de autoadministração (...), como a da folha de pagamentos previdenciários, pode ser considerado um ativo especial intangível e, nesta condição, pode ser ofertada sua exploração econômico financeira ao mercado, por meio de licitação"; ii) "a adoção de critério de julgamento de propostas não previsto na legislação do Pregão, do tipo maior valor ofertado para o objeto mencionado (...), somente seria admissível, em princípio, em caráter excepcional, 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". Diante do exposto, considerou o relator que a mesma modalidade de procedimento licitatório deveria ser adotada na situação em tela, na hipótese de a Administração optar pela licitação, uma vez que, sendo "os serviços bancários tendentes à operação da folha de pagamento, cujos padrões de desempenho e qualidade poder-se-iam objetivamente definir em edital, por meio de especificações usuais de mercado, haver-se-ia de considerá-los serviços comuns, atendendo-se às condições necessárias para realização do Pregão, como prevê o artigo 1º, § único, da Lei 10.520/2002". Acrescentou ainda que "a atividade bancária é inteiramente regulada por normas específicas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, amplamente conhecidas no mercado financeiro, tornando ainda mais factível o estabelecimento de padrões contratuais". Quanto ao critério de julgamento, observou o relator que a Lei 10.520/02 estabelece que o julgamento e a classificação das propostas serão realizados pelo "menor preço". Contudo, ressaltou que, a despeito da ausência de expressa previsão legal, a adoção do critério "maior preço", acatada pelo Tribunal em situação similar ao caso em exame, "não fere a mens legis, os princípios reitores da licitação pública e a vedação estampados nos artigos 3º e 22, § 8º, da Lei 8.666/1993, aplicável subsidiariamente à moda-



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

lidade Pregão por força do artigo 9º da Lei 10.520/2002", uma vez que "privilegia a busca da finalidade constitucional da proposta mais vantajosa para a Administração". Além disso, "não afeta a isonomia entre licitantes, uma vez estabelecidas no edital todas as condições objetivas para habilitação e julgamento das propostas", e não viola a "proibição normativa que veda a criação modalidade licitatória não prevista em lei, porquanto o Pregão é preservado como procedimento adequado à contratação dos serviços. Por fim, não se está a desvirtuar o pregão, convertendo-o em espécie de leilão, pois o objeto do contrato é a prestação de serviços comuns, não se confundindo com a alienação de bens ou a sua exploração por terceiros". Nesse contexto, o relator concluiu que, sendo o pregão "a modalidade adequada para contratação do objeto em análise (...), reputa-se que a forma eletrônica deve ser preferencialmente utilizada, consoante determina o artigo 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005". O Plenário do Tribunal conheceu da Consulta para responder, no ponto, à autoridade consultante 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, adotar as seguintes medidas: (...); b) realizar licitação na modalidade pregão, prevista na Lei 10.520/2001, preferencialmente sob forma eletrônica, conforme exige o artigo 4º, § 1º, do Decreto 5.450/2005, tendo por base critério 'maior preço', em homenagem ao princípio da eficiência, insculpido no caput do artigo 37 da Constituição Federal e da seleção proposta mais vantajosa para a Administração Pública, inserto no caput do artigo 3º da Lei 8.666/1993". (Acórdão 1940/2015-Plenário, TC 033.466/2013-0, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 5.8.2015) (Grifamos).

Embora a supracitada jurisprudência seja anterior à vigência da Lei 14.133/2021, o conceito de continuidade normativo-típica se aplica de forma eficaz ao tema, permitindo que a jurisprudência consolidada sob a égide da Lei nº 8.666/1993 seja transposta à Lei nº 14.133/2021.

Registre-se, ainda, que a nova lei de licitações incorporou vários institutos e procedimentos que foram manejados, inicialmente, na jurisprudência do TCU.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

4. DO DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DE DEMANDA E DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Documento de Formalização da Demanda (DFD), presente na Remessa 248803, corresponde ao instrumento formal que dá início à fase interna da licitação.

O estudo técnico preliminar (ETP), por sua vez, é o documento que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução, e deve observar os requisitos previstos no artigo 18, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021.

No caso em tela, o estudo técnico preliminar juntado aos autos (Remessa 272641) indica a necessidade de a Câmara Municipal de Santos, por meio de novo processo licitatório, selecionar uma instituição financeira para a administração da folha de pagamento devido ao expressivo volume de recursos, os quais requerem agilidade, eficiência e eficácia nas operações financeiras.

Assinale-se que, em sua página 16, o ETP aponta que a previsão do serviço no Plano de Contratações Anual da Câmara Municipal de Santos para o exercício de 2024 será descrita no Termo de Referência, o qual, em seu item 2.2, indica que o objeto da contratação está previsto no referido plano, sob registro ID 40. Sendo assim, a contratação pretendida encontra respaldo no plano anual de contratações, havendo, pois, observância ao disposto no inciso II do § 1º do artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021.

Dito isso, percebe-se que o ETP e o Documento de Formalização



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

da Demanda (DFD) presentes nos autos reúnem cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie, razão pela qual não há observação adicional a fazer.

5. TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência é o documento que deve conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (artigo 6º, XXIII, da Lei Federal nº 14.133/2021).

Em análise eminentemente formal do presente processo, verifica-se que o termo de referência (Remessa 317392) contemplou, em geral, as exigências contidas no dispositivo acima citado.

6. DA ANÁLISE DE RISCOS

O artigo 18, inciso X, da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que o planejamento da contratação deverá abarcar a análise dos riscos.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

Compulsando os autos, salvo melhor juízo, **não vislumbramos manifestação acerca da análise de riscos ou justificativa da sua dispensa, motivo pelo qual se recomenda a correção da instrução do processo.**

7. DA PESQUISA DE PREÇOS

Registra-se que a pesquisa ampla e idônea com base no valor de mercado é essencial para propiciar a adequada estimativa de custos da contratação, e, ao mesmo tempo, viabilizar a aferição do valor referencial da licitação.

Na composição do orçamento estimado foram utilizados preços públicos e consultas a fornecedores, consoante pesquisa de valor de mercado de Remessa 311659.

Desta forma, a mencionada pesquisa de preço mostra-se adequada ao artigo 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como ao artigo 54 do Ato da Mesa nº 17/2023 da Câmara Municipal de Santos.

8. DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL

A minuta de edital deve se atentar ao que dispõe o artigo 25 da Lei Federal nº 14.133/21. Vejamos:

“Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento. **(Itens 2, 11, 12, 13, 14, 15 e 16 da minuta do edital)**”



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

Observado o dispositivo colacionado supra, tem-se que o instrumento convocatório, qual seja, o edital de pregão eletrônico, atendeu aos requisitos dispostos na legislação, motivo pelo qual se encontra apto à publicação.

9. DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No presente caso, consoante Remessa 267994, a Divisão de Contabilidade informou que não há dotação orçamentária e demais itens correlatos à despesa pública, uma vez que o Documento de Formalização de Demanda e o Estudo Técnico Preliminar apresentam valores a receber e não há despesa envolvida.

10. DA PUBLICIDADE DO EDITAL

Destacamos ainda que são obrigatórias a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial do Município, conforme determinam o artigo 54, *caput* e §1º, e o artigo 94 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Por fim, frisa-se que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o artigo 54, §3º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

PROCURADORIA

11. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, desde que observados os apontamentos exarados neste parecer.**

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, **sem a necessidade de retorno para nova manifestação jurídica.**

É o nosso pronunciamento.

Santos, 30 de agosto de 2024.

Bianca Kluge
Procuradora

Diego Bacoccina Cavalcante
Analista Jurídico