

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
MUNICÍPIO DE SANTO ANTÔNIO DE PÁDUA

Processo Administrativo nº: 4739/2025

Certame: Pregão Presencial nº 008/2026

Objeto: Contratação de instituição financeira, pública ou privada, inclusive cooperativa de crédito, autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil, para a gestão da folha de pagamento do Município de Santo Antônio de Pádua/RJ, pelo período de 60 (sessenta) meses, mediante recolhimento de outorga ao erário.

I – DO OBJETO DESTA JUSTIFICATIVA

A presente justificativa técnica tem por finalidade motivar, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, três opções procedimentais adotadas pela Administração: (i) a eleição da modalidade pregão; (ii) a adoção, em caráter excepcional, do critério de julgamento por maior lance ou oferta, dinâmica usualmente denominada "pregão invertido" ou "pregão negativo"; e (iii) a realização do certame sob a forma presencial, em derrogação motivada à preferência legal pela forma eletrônica (art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021).

II – DA NATUREZA DO OBJETO: SERVIÇO COMUM GERADOR DE RECEITA

A contratação de instituição financeira para centralização e processamento da folha de pagamento constitui serviço comum, na exata definição do art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133/2021: seus padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado bancário — processamento de créditos, abertura de contas-salário, canais de atendimento, portabilidade, consignações —, todas padronizadas pela regulamentação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil (Resoluções CMN nº 3.402/2006 e nº 5.058/2022 e Resolução BCB nº 284/2023).

Trata-se, todavia, de contratação atípica sob o prisma econômico-financeiro: não gera despesa, mas receita para a Administração, uma vez que a instituição financeira recolhe outorga ao erário em contrapartida ao direito de operar, com exclusividade, o pagamento dos vencimentos dos servidores — ativo intangível de relevante valor

econômico, como reconhecido pelo Tribunal de Contas da União desde o Acórdão nº 3.042/2008-Plenário.

A legislação de licitações disciplina essencialmente contratos geradores de dispêndio, havendo pouca disciplina normativa sobre os ajustes geradores de receita, razão pela qual o próprio TCU assentou que a estruturação do certame adequado, nessas hipóteses, não prescinde do exercício da analogia (Acórdão nº 2.844/2010-Plenário).

III – DA MODALIDADE: OBRIGATORIEDADE DO PREGÃO E INAPLICABILIDADE DAS DEMAIS MODALIDADES

Na sistemática da Lei nº 14.133/2021, a definição da modalidade não decorre do valor da contratação, mas da natureza do objeto. Tratando-se de serviço comum, o pregão é modalidade de adoção obrigatória, por força do art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021.

A concorrência é inaplicável ao caso por dupla incompatibilidade: primeiro, quanto ao objeto: nos termos do art. 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021, a concorrência destina-se à contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia — categorias nas quais a gestão de folha de pagamento não se enquadra, por ser serviço comum e não guardar qualquer relação com engenharia; segundo, quanto ao critério de julgamento: o rol taxativo de critérios admitidos na concorrência (menor preço; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior retorno econômico; e maior desconto) não contempla o maior lance, que é critério privativo da modalidade leilão (art. 6º, XL, c/c art. 33, V, da Lei nº 14.133/2021).

A eventual eleição da concorrência, portanto, não apenas violaria a regra de obrigatoriedade do pregão para serviços comuns, como tampouco solucionaria a questão do critério de julgamento — antes agravaria o desajuste procedimental.

Esse é o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em sede de consulta com força normativa, ao assentar que a concorrência não deve ser utilizada para a contratação de instituição financeira destinada ao gerenciamento de folha de pagamento, por se tratar de serviço comum sujeito obrigatoriamente ao

pregão (TCE-PR, Acórdão nº 1657/23 – Tribunal Pleno, Consulta nº 7595/22, e orientação reiterada em consulta respondida ao Município de Terra Roxa/PR).

O leilão, por sua vez, é igualmente inaplicável: embora seja a única modalidade que opera pelo critério de maior lance, sua destinação legal é restrita à alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos (art. 6º, XL, da Lei nº 14.133/2021), não comportando a contratação de prestação de serviços, ainda que geradora de receita. O concurso (seleção de trabalho técnico, científico ou artístico) e o diálogo competitivo (contratações de inovação ou de impossível definição prévia da solução) são manifestamente estranhos ao objeto.

Conclui-se que o ordenamento não oferece modalidade típica que conjugue, de modo expresso, a natureza comum do serviço e a lógica remuneratória invertida do contrato de receita. A lacuna resolve-se, como determina a jurisprudência das Cortes de Contas, pela via analógica: adota-se a modalidade legalmente obrigatória para o objeto — o pregão — com adaptação do critério de julgamento, conforme exposto a seguir.

IV – DO CRITÉRIO EXCEPCIONAL DE JULGAMENTO: MAIOR LANCE OU OFERTA ("PREGÃO INVERTIDO")

Embora o art. 6º, XLI, da Lei nº 14.133/2021 associe ao pregão os critérios de menor preço ou maior desconto, tais critérios pressupõem contrato de despesa e revelam-se logicamente inservíveis quando é o particular quem paga para ser contratado.

Nessas hipóteses, a proposta mais vantajosa para a Administração é, por definição, a de maior valor ofertado ao erário. A inversão do vetor de julgamento não constitui criação de critério não previsto em lei, mas adequada aplicação do critério legal à natureza do objeto, em concretização dos princípios da eficiência, da economicidade e do interesse público.

A jurisprudência é pacífica nesse sentido, formada sob a égide da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.520/2002 e expressamente reafirmada sob já na vigência da Lei nº 14.133/2021:

- a) TCU, Acórdão nº 3.042/2008-Plenário: reconheceu a folha de pagamento como ativo de relevante valor econômico e admitiu o pregão com critério de maior preço para sua "alienação";
- b) TCU, Acórdão nº 2.844/2010-Plenário: assentou que, nos contratos geradores de receita, o pregão com julgamento pela maior oferta não constitui critério não previsto em lei, mas aplicação do instrumento legal mais pertinente aos objetivos da Administração;
- c) TCU, Acórdão nº 1.940/2015-Plenário: determinou a realização de licitação, na modalidade pregão, preferencialmente eletrônico, pelo critério de maior preço, para a contratação de serviços de pagamento de remuneração de servidores, orientação extensível aos Municípios por força da Súmula TCU nº 222;
- d) TCE-ES, Acórdão nº 00001/2022-Plenário (Processo nº 02945/2021-5): "É aceitável a utilização em caráter excepcional do tipo maior preço, maior lance ou oferta para os pregões eletrônicos cujo objeto seja a alienação de folha de pagamento";
- e) TCE-PR, Acórdão nº 1657/23 – Tribunal Pleno (Consulta nº 7595/22, com força normativa): admitiu o "pregão negativo" ou "pregão invertido" — por maior preço — sob a égide da Lei nº 14.133/2021, registrando que a nova lei não alterou a figura consagrada pela jurisprudência e pela doutrina.

O certame observará, ademais, as condicionantes fixadas pela jurisprudência para essa contratação: acesso franqueado a instituições financeiras públicas e privadas, inclusive cooperativas de crédito autorizadas pelo BACEN; preservação da livre escolha bancária do servidor e da portabilidade salarial gratuita; vedação de venda casada; e fixação de valor mínimo de outorga (R\$ 4.607.280,00) lastreado em memória de cálculo constante dos autos.

V – DA FORMA PRESENCIAL: MOTIVAÇÃO DA EXCEÇÃO À PREFERÊNCIA ELETRÔNICA

O art. 17, § 2º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece a preferência pela forma eletrônica, admitida a forma presencial desde que motivada nos autos e observadas as cautelas

do § 5º do mesmo dispositivo. A opção pela forma presencial, no caso concreto, decorre das razões técnicas e operacionais a seguir alinhadas.

O sistema federal de compras — plataforma utilizada por este Município e de utilização gratuita para entes subnacionais — não disponibiliza módulo de pregão eletrônico parametrizado para o critério de julgamento por maior lance ou oferta: sua arquitetura opera exclusivamente com os critérios de menor preço e maior desconto, com ordenação decrescente de vantajosidade e etapa de lances descendentes.

O módulo de disputa por lances crescentes existente na plataforma (leilão eletrônico) é restrito à alienação de bens, nos termos do Decreto federal nº 11.461/2023, e não comporta fase de habilitação nem a estrutura contratual de prestação de serviços exigida pelo objeto, sendo tecnicamente inadequado ao certame.

Uma solução paliativa seria converter matematicamente o maior lance em menor preço fictício para processamento no sistema (fórmula de conversão). A Administração pondera, contudo, que tal expediente: (i) introduz camada artificial de cálculo entre o valor disputado e o valor registrado no sistema, com risco concreto de erro operacional, de dúvida dos licitantes quanto ao valor efetivamente ofertado e de impugnações na fase de lances; (ii) compromete a transparência imediata da disputa, pois o valor exibido em tela não corresponde à outorga real; e (iii) não conta com parametrização oficial, homologação ou suporte da plataforma federal, transferindo integralmente à Administração Municipal o risco de inconsistência do certame.

Em contratação de vulto (outorga mínima superior a R\$ 4,6 milhões e vigência de 60 meses), a segurança jurídica e a inteligibilidade da disputa prevalecem sobre a conveniência do meio eletrônico adaptado.

Assim, em observância ao art. 17, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, a sessão pública presencial será integralmente gravada em áudio e vídeo, com juntada da gravação aos autos, lavratura de ata circunstanciada assinada pelo Pregoeiro, equipe de apoio e licitantes presentes, e ampla publicidade do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas e no sítio eletrônico oficial do Município, assegurando-se rastreabilidade e controle equivalentes aos da forma eletrônica.

Registre-se, por fim, que as opções procedimentais ora justificadas — adoção da modalidade pregão, utilização excepcional do critério de julgamento por maior lance ou

oferta ("pregão invertido") e realização do certame na forma presencial — encontram-se em consonância com as conclusões exaradas no parecer jurídico constante dos autos, o qual analisou a matéria sob os aspectos da legalidade e da juridicidade, concluindo pela viabilidade das soluções adotadas, desde que observadas as cautelas e condicionantes nele consignadas, integralmente incorporadas à presente justificativa.

VI – CONCLUSÃO

Ante o exposto, justifica-se tecnicamente: (i) a adoção da modalidade pregão, obrigatória para o serviço comum de gestão de folha de pagamento (art. 6º, XIII e XLI, da Lei nº 14.133/2021), afastadas a concorrência — inaplicável por incompatibilidade de objeto e por não admitir o critério de maior lance — e o leilão — restrito à alienação de bens; (ii) a adoção excepcional do critério de julgamento por maior lance ou oferta, por aplicação analógica respaldada em jurisprudência consolidada do TCU e dos Tribunais de Contas estaduais, inclusive sob a Lei nº 14.133/2021; e (iii) a realização do certame sob a forma presencial, motivada pela ausência de módulo adequado no sistema Compras.gov.br, pela inadequação das alternativas eletrônicas disponíveis e pelas características do mercado licitante, com integral observância das cautelas do art. 17, § 5º, da Lei nº 14.133/2021.

Encaminhem-se os autos ao Setor de Licitações para adoção das providências administrativas cabíveis, promovendo-se a republicação do Edital nos mesmos moldes da publicação anteriormente realizada.

Santo Antônio de Pádua/RJ, 15 de julho de 2026.

Rachel Cardoso Gabry
Agente de Contratação