



PARECER Nº 1312/2024 - NSEAJ/SEMAD

Processo GDOC Nº 2434/2024 - SEMAD

Interessado: PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM - PMB

Assunto: Análise sobre a regularidade da Minuta do Edital para a contratação de Instituição Financeira para prestação de serviços referentes à centralização e processamento dos créditos provenientes da folha de pagamento da PMB.

Trata-se de processo administrativo cujo objeto é a contratação de empresa especializada no **PROCESSAMENTO E GERENCIAMENTO DE 100% DOS CRÉDITOS PROVENIENTES DA FOLHA DE PAGAMENTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS ATIVOS, INATIVOS, PENSIONISTAS DO MUNICÍPIO DE BELÉM; PAGAMENTO, PREFERENCIALMENTE, DOS FORNECEDORES; CONCESSÃO DE EMPRESTIMO CONSIGNADO, SEM EXCLUSIVIDADE, AOS SERVIDORES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM.**

Destaca-se que os instrumentos em análise foram elaborados a partir do Contrato de Assessoria nº 03/2024-SEMAD, firmado com a empresa **APV PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO LTD (CNPJ nº 14.053.505/0001-29).**

Há nos autos o documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, termo de referência e minuta de edital, datados de 25 de julho de 2024.

Diante disso, os autos foram submetidos à análise deste Núcleo Setorial de Assuntos Jurídicos da SEMAD.

Era o que cabia relatar, passamos à análise legal.

O exame deste NSEAJ/SEMAD se dá nos termos da Lei n. 14.133/2021 e alterações posteriores, e, subsidiariamente no Precedente em Acórdão nº 1940/2015 - TCU, no que diz respeito aos elementos obrigatórios e a legalidade do Edital para que ocorra o Pregão Presencial do objeto licitado, qual seja, a Folha de

Pagamento dos Servidores ativos e inativos e pensionistas da Prefeitura Municipal de Belém – PMB, já no final da fase preparatória para o pregão presencial.

O objeto do contrato, conforme delineado na Minuta do Edital, é a contratação de uma instituição financeira para a centralização e o processamento exclusivo de créditos oriundos da folha de pagamento dos servidores, abrangendo tanto os ativos quanto os inativos, além de pensionistas. Este objeto está claramente definido e em conformidade com o art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/21, que exige uma descrição detalhada e inequívoca do objeto a ser contratado, assegurando transparência e segurança jurídica.

Ao final da fase preparatória, o órgão de assessoramento jurídico promoverá análise jurídica do processo, desta forma, este NSEAJ/SEMAD, tomará as cautelas legais, considerando a documentação anexa até a presente data, devidamente cotejada com as normas vigentes e a jurisprudência atual.

Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade e transparência, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública.

Ressalte-se, ainda, que a análise em comento toma por base os documentos e informações constantes dos autos, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos prestados pelos agentes públicos consignatários, cabendo ao gestor, tomar a decisão que lhe parecer mais adequada, oportuna e/ou conveniente.

Exsurge do art. 53, da Lei 14.133/2021, os aspectos a serem analisados pelos órgãos de assessoria jurídica, vejamos:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.



§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no [art. 54](#).

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

A legislação em voga em seu art. 18 e incisos, é expressa ao determinar os documentos que devem compor a instrução da fase preparatória do certame, observamos que consta nos autos os documentos instrutórios da fase preparatória, devidamente elaborados pela equipe técnica.

Vislumbra-se ainda a excepcionalidade da modalidade e critério de julgamento escolhido, qual seja pregão presencial – maior preço. Todavia, é cediço que a Administração Pública é detentora de discricionariedade dentro dos permissivos legais, para deliberar quanto a proposta mais vantajosa ao interesse público.

1. OBJETO DA MINUTA

O objeto da minuta do Edital, conforme delineado no instrumento, consiste na contratação de uma instituição financeira para a centralização e o processamento exclusivo de créditos oriundos da folha de pagamento dos servidores, abrangendo tanto os ativos quanto os inativos, além de pensionistas.

Sobredita especificação encontra-se em plena consonância com o disposto no art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, que preconiza a necessária e clara definição do objeto a ser contratado.

É imperioso destacar que a exigência de uma descrição pormenorizada e inequívoca do objeto visa assegurar a transparência, a segurança jurídica e a eficácia na execução contratual, além de mitigar possíveis controvérsias interpretativas que possam surgir no curso da execução do contrato.

A clareza e a precisão na delimitação do objeto contratado são elementos fundamentais que garantem a adequada alocação de responsabilidades entre as partes contratantes, conforme os princípios que regem a Administração Pública, em especial os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, tudo nos termos do Artigo 37 da Constituição Federal do Brasil.

2. JUSTIFICATIVA PARA A CONTRATAÇÃO

A justificativa para a presente contratação fundamenta-se em uma análise financeira e econômica detalhada, que evidencia a necessidade de incrementar a receita municipal. A referida justificativa encontra-se em plena consonância com o art. 18 da Lei nº 14.133/2021, que exige uma justificativa técnica e econômica para a contratação, demonstrando a necessidade e a viabilidade da licitação.

Nesse sentido, a análise financeira e econômica realizada não apenas reforça a pertinência e a urgência da contratação, como também está alinhada com os princípios da eficiência e da economicidade, norteadores da Administração Pública. A comprovação da necessidade e da viabilidade do processo licitatório atende aos requisitos legais, assegurando que os recursos públicos sejam empregados de maneira racional e responsável.

Adicionalmente, o Edital justifica a contratação com base na necessidade de garantir a continuidade dos serviços essenciais após o encerramento do atual contrato, previsto para 09/09/2024. Esta medida é crucial para assegurar a manutenção ininterrupta das atividades, alinhada aos princípios da continuidade do serviço público e da supremacia do interesse público, evitando qualquer interrupção que possa comprometer o funcionamento regular e adequado dos serviços prestados

3. JUSTIFICATIVA PELO PREGÃO PRESENCIAL

O Edital opta pela modalidade de pregão presencial para a contratação, justificando a inviabilidade do pregão eletrônico.

A escolha do pregão presencial encontra respaldo no art. 28 da Lei 14.133/2021, que permite a utilização do pregão, presencial ou eletrônico, desde que gravado (Art. 17, § 2º), para a contratação de bens e serviços comuns. Esta decisão está alinhada com o princípio da legalidade.

Adicionalmente, a justificativa para a escolha da modalidade de pregão presencial é reforçada pela previsão da Lei 14.133/2021, que reconhece essa modalidade como uma forma eficiente de obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. O pregão presencial, ao permitir a participação e o acompanhamento direto dos licitantes no processo, visa assegurar a transparência, a competitividade e a obtenção da melhor oferta.

4. VALOR ESTIMADO DA CONTRATAÇÃO

O valor estimado para a contratação é de **R\$ 66.280.000,00** (sessenta e seis milhões e duzentos e oitenta mil reais), conforme apurado pela empresa contratada de assessoramento administrativo e financeiro **APV PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO LTDA**, mediante critérios de mercado. Esta estimativa está de

acordo com o que preconiza o art. 23 da Lei 14.133/2021, que determina que o valor estimado seja embasado em estudos técnicos e pesquisas de mercado.

A definição cuidadosa do valor estimado é crucial para garantir a conformidade com os princípios da economicidade e da razoabilidade na administração dos recursos públicos. A utilização de critérios de mercado na sua formulação não apenas fortalece a transparência do processo licitatório, mas também assegura que a estimativa seja ajustada às condições atuais do mercado.

5. JUSTIFICATIVA PARA A MODALIDADE DE LICITAÇÃO PRESENCIAL POR MAIOR PREÇO

A escolha da modalidade de licitação presencial por maior preço para a contratação de instituição financeira para a centralização e o processamento exclusivo de créditos oriundos da folha de pagamento dos servidores do município de Belém está fundamentada em critérios técnicos e legais, conforme delineado na Minuta do Edital do Processo nº 2434/2024 - SEMAD e com base na Lei nº 14.133/21.

Podemos verificar os seguintes critérios para Escolha da Modalidade:

- a) Competitividade e Melhor Oferta: A modalidade de pregão presencial por maior preço foi selecionada com o intuito de promover maior competitividade entre os licitantes, garantindo que a Administração Pública obtenha a melhor oferta possível. A licitação presencial permite uma análise mais detalhada e um acompanhamento mais próximo das propostas, facilitando a identificação da proposta mais vantajosa.
- b) Transparência e Controle: A presença física dos licitantes e da comissão de licitação proporciona um ambiente de maior transparência e controle. A modalidade presencial permite que todas as etapas do processo sejam acompanhadas em tempo real, garantindo a lisura do certame e minimizando o risco de fraudes e irregularidades.
- c) Complexidade e Especificidade do Objeto: Considerando a complexidade e a especificidade do objeto da contratação - que envolve a centralização e o

processamento de créditos de uma ampla gama de servidores, incluindo ativos, inativos, pensionistas - a modalidade presencial se mostra mais adequada para tratar as particularidades e exigências técnicas necessárias para uma contratação de tal porte, o que nos levaria ao próximo ponto.

- d) **Maior Interação e Esclarecimento de Dúvidas:** O pregão presencial facilita a interação entre a comissão de licitação e os licitantes, permitindo esclarecimentos imediatos de dúvidas que possam surgir durante a sessão. Essa interação direta é essencial para assegurar que todas as propostas estejam em conformidade com os requisitos do edital, evitando impugnações e recursos que poderiam atrasar o processo licitatório.
- e) **Justificativa Legal:** A justificativa para a escolha do pregão presencial está respaldada pelo art. 28 da Lei nº 14.133/21, que permite a utilização desta modalidade quando devidamente justificada. No presente caso, a inviabilidade do pregão eletrônico é justificada pela necessidade de garantir um ambiente mais controlado e transparente, adequado para a especificidade do objeto e as circunstâncias particulares da contratação.

A escolha da modalidade de licitação presencial por maior preço é justificada pela busca de maior competitividade, transparência, controle e interação durante o processo licitatório. A modalidade presencial se mostra mais adequada para a complexidade e especificidade do objeto, garantindo que a Administração Pública obtenha a melhor oferta possível de forma justa e transparente. Dessa forma, a modalidade escolhida está em total conformidade com a Lei nº 14.133/21 e atende aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Ainda, podemos destacar o Precedente em Acórdão de nº 1940/2015-TCU que garante a legalidade da escolha da modalidade de licitação por maior preço, conforme podemos ver a seguir:

“À toda evidência, a utilização do critério “maior preço” para a específica hipótese da contratação dos 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. Além disso, o procedimento não afeta a isonomia entre licitantes, uma vez estabelecidas no edital todas as condições objetivas para habilitação e julgamento das propostas. Tal critério não estaria a violar 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.”

6. DO REGIME DE EXECUÇÃO:

6.1 – DA HABILITAÇÃO:

Os requisitos de habilitação abrangem a solidez financeira e a aptidão técnica, que devem ser comprovadas por meio de apresentação de balanços e demonstrações financeiras, além de índices que atestem a boa situação econômico-financeira da instituição.

Esses critérios estabelecidos no Edital estão em consonância com as disposições estabelecidas nos artigos 62 e 69 do Capítulo VI da Lei 14.133/2021.

Conforme o artigo 62, "A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação." Já o artigo 69 dispõe que "A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital."

A exigência de comprovação da capacidade técnica e financeira do licitante visa assegurar não apenas a qualidade na execução dos serviços, mas também a segurança na contratação. Isso se alinha aos princípios da eficiência e da economicidade na Administração Pública, garantindo que os licitantes possuam a capacidade necessária para cumprir com as obrigações contratuais e que a contratação seja realizada de maneira eficaz e vantajosa para a Administração.

6.2 PENALIDADES:

O Edital estabelece penalidades específicas para o descumprimento contratual, incluindo multas por atraso na prestação dos serviços e pela não correção de falhas. Essas penalidades estão rigorosamente alinhadas com os dispositivos dos artigos 155 e 156 da Lei 14.133/2021, os quais preveem a aplicação de sanções para assegurar a adequada execução do contrato e proteger os interesses da administração pública.

A definição de penalidades claras e proporcionais aos tipos de descumprimento visa não apenas dissuadir comportamentos inadequados, mas também promover a eficiência na prestação dos serviços contratados. A aplicação criteriosa dessas penalidades contribui para a manutenção da qualidade e regularidade na execução contratual, resguardando os princípios da legalidade e da eficiência que norteiam a Administração Pública.

6.3 FISCALIZAÇÃO E OBRIGAÇÕES DO CONTRATADO

As responsabilidades do contratado e do contratante em relação à fiscalização dos serviços estão minuciosamente descritas no Edital, conforme previsão contida no art. 104, III, da Lei 14.133/2021.

A legislação determina que a administração pública deve exercer o acompanhamento e a fiscalização rigorosa da execução do contrato, garantindo que o contratado cumpra todas as suas obrigações de maneira eficiente e eficaz. Essa fiscalização não se limita apenas à verificação do cumprimento dos prazos e

da qualidade dos serviços, mas também inclui a monitoração do cumprimento de todas as cláusulas contratuais e das normas aplicáveis.

A adequada fiscalização é essencial para assegurar a regularidade e a conformidade do contrato com os interesses públicos, promovendo a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Destarte, o Edital analisado contempla todos os itens essenciais, a saber: definição clara do objeto, justificativa fundamentada, embasamento legal adequado, obrigações detalhadas da contratada e contratante, prazo de vigência estipulado, e valor estimado da contratação, entre outros aspectos relevantes.

Ao analisar os autos, verifica-se que todos os atos nele contidos estão em perfeita consonância com os ditames legais aplicáveis.

O Edital para a contratação de instituição financeira, elaborado pela Coordenadoria Geral de Licitação – CGL/PMB, e autorizado pela Sra. Secretária Municipal de Administração, em exercício, está em total conformidade com o ordenamento jurídico vigente, especialmente os dispositivos mencionados acima. Ele apresenta de maneira clara e detalhada a caracterização, especificações e quantitativo necessários do objeto, além de outros elementos essenciais para a efetivação do objeto proposto nos autos.

7. CONCLUSÃO

O Edital para a contratação de instituição financeira pelo Município de Belém está em conformidade com os dispositivos da Lei 14.133/2021. A análise jurídica revela que cada item do Edital foi elaborado de acordo com as exigências legais, proporcionando clareza, transparência e segurança jurídica para todas as partes envolvidas no processo licitatório.

A definição detalhada do objeto, justificativas fundamentadas, modalidade de licitação adequada, condições de pagamento claras, critérios de

habilitação rigorosos, aplicação de penalidades e responsabilidades bem delineadas asseguram a integridade e a eficiência do procedimento licitatório e da execução contratual, estão em perfeita harmonia com as disposições legais.

Em caráter conclusivo, sugerimos que o Edital seja aprovado pela autoridade competente, devendo ser remetido ao Controle Interno da SEMAD, visando atender as exigências contidas na Lei 14.133/21.

Por fim, lembramos o caráter meramente opinativo deste parecer, face ser ato de administração consultiva, podendo a Ilustre Titular desta SEMAD, entender de forma diversa para melhor atender o interesse público e as necessidades desta Municipalidade

Belém/PA, 25 de julho de 2024.

Leonardo da Silva Guedes

Assessor Jurídico

OAB/PA - 38.312

De Acordo:

Breno de Azevedo Barros

Chefe do NSEAJ/SEMAD, em exercício

OAB/PA – 27.482-B