

**Processo nº 8509377-17.2024.8.06.0000**

**Interessado:** Secretaria de Finanças do TJCE

**Assunto:** Análise da minuta do Edital do Pregão Presencial nº 01/2024

## PARECER

### **I – DO RELATÓRIO E DA ANÁLISE JURÍDICA**

#### **a) Da contextualização fática da demanda:**

Trata-se de processo administrativo que se destina à realização de procedimento licitatório objetivando a “*Contratação de instituição bancária oficial para prestação de serviços bancários de gerenciamento e processamento das contas referentes aos recursos sob custódia (depósitos judiciais, fianças criminais, precatórios e requisições de pequeno valor – RPV), mediante compensação financeira em favor do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE)*”, conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas no respectivo edital e seus anexos.

Após o término da fase preparatória do certame, na qual foram abordados e definidos todos requisitos necessários à contratação, restando integralmente atendida a previsão contida no art. 18 da Lei nº 14.133/2021<sup>1</sup>, os autos vieram conclusos a esta Consultoria Jurídica para a análise do correspondente instrumento convocatório originalmente elaborado (fls. 208/296), nos termos do que dispõe o art. 53 do mesmo diploma normativo mencionado<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>. Lei nº 14.133/2021: Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso; III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento; IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação; V - a elaboração do edital de licitação; VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação; VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala; VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto; IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio; X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

<sup>2</sup>. Lei nº 14.133/2021: 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. [...]

**Por meio do Parecer de fls. 304/329, este órgão consultivo procedeu a detida análise da demanda em tela e da integridade do processo de contratação correspondente, concluindo pela regularidade do certame e opinando pelo prosseguimento do feito, recebendo tal posicionamento a aprovação da douta Presidência deste Tribunal, a qual, por meio da Decisão de fl. 330, autorizou o seguimento da licitação.**

Cumpra registrar, por oportuno, que após a análise inicial da CONJUR e antes da efetiva publicação do Edital da licitação, a área demandante entendeu necessária a realização de ajustes pontuais nos artefatos da contratação pretendida, especificamente em pontos que mencionavam obrigações correlatas da pretensa contratada junto ao Poder Executivo estadual, os quais, entretanto, não trouxeram nenhuma alteração substancial relacionada ao objeto a ser licitado, o que restou esclarecido no Parecer de ratificação da análise de mérito anteriormente realizada, este acostado às fls. 576/578.

Por sua vez, sobre o ponto acima referido, a douta Presidência desta Corte de Justiça, através da Decisão de fls. 579/580, igualmente ratificou seu entendimento anterior pela regularidade do certame e autorização a continuidade do feito.

Destaque-se que quando da primeira análise realizada por esta CONJUR, o instrumento convocatório do certame trazia a previsão de realização de licitação da modalidade Pregão (art. 28, I da Lei nº 14.133/2021), em sua forma eletrônica, em atendimento à regra de preferência estampada no art. 17, §2º da Lei de regência, a qual aduz:

Lei nº 14.133/2021

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.

Com efeito, o Edital do Pregão Eletrônico nº 27/2024 (fls. 583/670) foi publicado em 06/06/2024, nos termos dos documentos de fls. 672/675, havendo como previsão de prazo final para o recebimento das propostas e a realização da sessão de disputa de preços o dia 02/07/2024.

Registra-se que às fls. 691/693 consta adendo ao Edital, visando a correção de erro meramente material.

**Não obstante, conforme se vê às fls. 782/787, no curso do prazo para apresentação das propostas, o Pregão então agendado restou suspenso pela autoridade competente, o que se deu, como será melhor exposto a seguir, para a realização de ajustes internos relacionados ao meio de sua realização e visando a alteração da forma de recebimento das propostas.**

---

## **b) Da alteração da forma de realização do Pregão e da manutenção do objeto a ser licitado:**

Após a suspensão da realização do Pregão anteriormente agendado para o dia 02/07/2024, vemos que foi juntado aos autos uma nova versão do Termo de Referência da contratação (fls. 843/879), bem como uma nova minuta do Edital do certame (fls. 886/973), os quais, em que pese manterem inalterado o atendimento aos requisitos da fase preparatório do certame, notadamente quanto à descrição da necessidade, à definição do objeto e das condições de execução da contratação, o regime de prestação de serviços e as exigências técnicas para tanto, dentre outros (art. 18 da Lei nº 14.133/2021), trouxeram a previsão de realização de licitação não mais na forma eletrônica, mas por meio da sistemática presencial do Pregão.

Sobre os motivos ensejadores de tal medida, compete trazer, de início, as informações constantes na Comunicação Interna nº 140/2024 da Diretoria de Contratações desta Corte (fls. 974/975), vejamos:

C.I. N. 140/2024

À Consultoria Jurídica da Presidência, Encaminhado a V. Sa. o processo administrativo nº. 8509377-17.2024.8.06.0000 que tem como objeto a “Contratação de instituição bancária oficial para prestação de serviços bancários de gerenciamento e processamento das contas referentes aos recursos sob custódia (depósitos judiciais, fianças criminais, precatórios e requisições de pequeno valor – RPV), mediante compensação financeira em favor do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE)”, para ser examinado considerando os seguintes fatos e justificativas:

1. Inicialmente o Edital da licitação para contratação do objeto referenciado foi publicado no formato eletrônico, sob o nº 27/2024, no entanto, devido as limitações técnicas do sistema “Licitações-e”, plataforma de propriedade do Banco do Brasil utilizada pelo Tribunal de Justiça para operacionalização dos pregões eletrônicos promovidos por esta Corte de Justiça, não foi possível dar seguimento ao certame em comento.

**2. Após análises internas, verificou-se que será necessário operacionalizar a sessão pública deste certame, excepcionalmente, na forma presencial. A escolha pela modalidade PRESENCIAL se justifica tendo em vista que:**

a) Há peculiaridade no objeto a ser contratado, uma vez que a gestão dos valores referentes aos recursos sob custódia (depósitos judiciais, fianças criminais, precatórios e requisições de pequeno valor) constitui prestação de serviços a serem executados por instituição financeira, visto que se trata de trabalho especializado, de cunho eminentemente bancário: abertura de contas, recepção de depósitos, transferência de numerário, controle e fiscalização de movimentações financeiras;

b) Em virtude da especificidade do objeto, há no mercado brasileiro um número bastante restrito de potenciais fornecedores, dado que somente instituições financeiras robustas, que comprovem solidez financeira e patrimonial podem prestar esse tipo de serviço;

**c) A necessidade do Pregão Presencial, em detrimento da modalidade eletrônica, se**

deve ao fato de que a plataforma utilizada por este Tribunal de Justiça para realização dos pregões eletrônicos não está apta para realização de pregão do tipo reverso, ou seja, quando o vencedor é aquele que dá a maior oferta, diferentemente da modalidade comum desse tipo de licitação;

d) A medida encontra respaldo, inclusive, no Acórdão TCU nº 1900/2023 - Plenário, o qual reconheceu a inadequação do “Comprasnet” para licitações cujo critério de julgamento seja o maior lance, tendo em vista que o sistema referenciado possui teto de 100% para concessão de descontos, parâmetro esse similar ao sistema “Licitações-e”;

e) Recentemente, o Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas – TJAL lançou o Edital do Pregão Presencial nº 38-A/2024, cujo o objeto da contratação é similar ao licitado pelo TJCE, reforçando a tese de que as peculiaridades do objeto do presente certame é incompatível com as ferramentas tecnológicas à disposição dos órgãos públicos.

Com efeito, ao analisarmos os novos documentos juntados às fls. 843/879 (TR) e fls. 886/973 (Edital), verificamos que, de fato, não houve alteração da substância da contratação almejada, limitando-se a inovação trazida à forma de realização do Pregão originalmente pretendido.

Vejamos a justificativa constante no Termo de Referência de fls. 843/879 (igualmente presente como anexo ao Edital):

#### TERMO DE REFERÊNCIA

[...]

#### 16. FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO PRESTADOR DE SERVIÇOS

##### 16.1. CRITÉRIO DE JULGAMENTO DA PROPOSTA

16.1.1. O PRESTADOR DE SERVIÇOS será selecionado por meio da realização de procedimento de LICITAÇÃO, na modalidade PREGÃO, sob a forma PRESENCIAL, com adoção do critério de julgamento pela maior taxa de remuneração líquida.

16.1.1.1. A escolha pela modalidade PRESENCIAL se justifica tendo em vista que:

ii. Em virtude da especificidade do objeto, há no mercado brasileiro um número bastante restrito de potenciais fornecedores, dado que somente instituições financeiras robustas, que comprovem solidez financeira e patrimonial podem prestar esse tipo de serviço;

iii. A necessidade do Pregão Presencial em detrimento da modalidade eletrônica se deve ao fato de que a plataforma utilizada por este Tribunal de Justiça para realização dos pregões eletrônicos é de um possível concorrente (Banco do Brasil), o que poderia prejudicar a transparência do certame, bem como levantar questionamentos por partes das demais instituições financeiras. Além disso, a referida plataforma não está apta para realização de pregão do tipo reverso, ou seja, quando o vencedor é aquele que dá a maior oferta, diferentemente da modalidade comum desse tipo de licitação.

16.1.2. Preliminarmente, procedeu-se a consulta juntamente a outros Tribunais de Justiça, com

finalidade de realização de pesquisa de mercado quanto à forma de remuneração aplicada às instituições financeiras contratadas para a prestação de serviços de mesma natureza da constante no presente Termo de Referência, nos termos do art. 23, §1º, inciso II, da Lei Nº 14.133/21. Verificou-se que os bancos remuneram os Tribunais de Justiça, conforme a variação da taxa SELIC. O resultado da pesquisa é evidenciado no Anexo a este Termo de Referência.

16.1.3. Conforme detalhado no Estudo Técnico Preliminar – ETP, será considerada vencedora do certame a proposta que, satisfazendo a todas as exigências e condições deste Termo de Referência, apresentar maior taxa de remuneração líquida calculada sobre a média de saldos diários – MSD (dias úteis) das contas dos recursos sob custódia – depósitos judiciais, fianças criminais, precatórios e requisições de pequeno valor (RPV) – objeto deste Termo de Referência, apurada sobre o mês imediatamente anterior ao pagamento, em moeda nacional corrente, observando-se a remuneração mínima, em função da variação percentual da taxa SELIC, conforme a tabela: abaixo:

FAIXA	Varição percentual da SELIC (a.a)	Remuneração líquida mínima ao TJCE
1	A partir de 12,01%	0,2050%
2	De 11,01% até 12,00%	0,1930%
3	De 10,01% até 11,00%	0,1780%
4	De 9,01% até 10,00%	0,1630%
5	De 8,01% até 9,00%	0,1400%
6	De 7,01% até 8,00%	0,1170%
7	De 6,01% até 7,00%	0,0940%
8	De 5,01% até 6,00%	0,0710%
9	Até 5,00%	0,0400%

16.1.4. Os bancos licitantes deverão dar os lances obedecendo o incremento de múltiplos de 0,0025% (vinte e cinco décimos de milésimos por cento) sobre todos os percentuais dispostos na coluna “Remuneração líquida ao TJCE” da tabela constante no item 16.1.3 deste Termo de Referência.

[...]

**Em suma, a partir das manifestações supra e de uma detida análise de todo o processo licitatório em baila, vemos que a opção da área técnica pela utilização da forma presencial da modalidade Pregão em detrimento da forma eletrônica, esta preferencialmente estabelecida por Lei, ocorre em razão da verificação, a posteriori, da incompatibilidade da plataforma atualmente utilizada para a realização dos Pregões Eletrônicos desta Corte, a saber, o sistema *licitações-e* do Banco do Brasil, com a sistemática de pregão reverso pretendido nos autos, o que poderia gerar inconsistências e dificuldades práticas na apresentação dos lances por parte dos licitantes.**

O ponto central da incompatibilidade acima referida diz respeito ao critério de julgamento escolhido para o certame, com a utilização excepcional do tipo “maior preço”, fato este que foi

amplamente analisado em tópico específico do Parecer de fls. 304/329.

Como exposto naquela oportunidade, a dinâmica da contratação pretendida pela licitação sob exame atrai a aplicação excepcional do critério de julgamento do tipo “maior preço” ou “maior lance” à modalidade pregão.

Come feito, nos termos do art. 6º, XLI da Lei nº 14.133/2021, temos que a modalidade pregão é definida como sendo aquela “*obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto*”, não havendo previsão expressa quanto à utilização da sistemática de maior lance e/ou maior preço, esta reservada para os casos de leilão, via de regra (art. 33, V da Lei nº 14.133/2021).

**Ocorre que a jurisprudência dos Tribunais de Contas nacionais, notadamente o entendimento do Tribunal de Contas da União, vem entendendo pela possibilidade, em caráter excepcional, da utilização do critério maior lance em caso de pregão que trate de disponibilização de numerários ou de bens públicos para exploração econômica, respeitado o caráter objetivo de julgamento.**

Neste sentido, é válida a transcrição de entendimento do TCU apresentado no Informativo de Licitações e Contratos nº 254 daquela Corte de Contas<sup>3</sup>, no qual, ao tratar de situação análoga ao presente caso, restou sedimentado:

**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 ativos, inativos e pensionistas e outros serviços similares, com a previsão de contraprestação pecuniária por parte da contratada, deverá a contratante, [...], 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.**

[...]

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 modalidade 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*

<sup>3</sup>. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/informativo-de-licitacoes-e-contratos.htm>

*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”. [...]. (Acórdão 1940/2015-Plenário, TC 033.466/2013-0, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, 5.8.2015 )*

Em decisões recentes, vemos as Cortes de Contas estaduais aplicando o entendimento acima em casos semelhantes, inclusive com a utilização do Pregão presencial:

#### **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**

REPRESENTAÇÃO – LICITAÇÃO – MODALIDADE DE LICITAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO – TIPO MAIOR LANCE OU OFERTA – PROCESSAMENTO E GERENCIAMENTO DOS CRÉDITOS PROVENIENTES DE FOLHA DE PAGAMENTO E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS BANCÁRIOS AOS SERVIDORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IMPROCEDÊNCIA.

**1. 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.**

#### **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**

EDITAL DE PREGÃO PRESENCIAL. MANIFESTAÇÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL PELO CONHECIMENTO E ARQUIVAMENTO. NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DE CLÁUSULAS DO EDITAL E DA MINUTA DO CONTRATO. CONHECIMENTO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO, COM DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO DO PRESENTE PROCESSO.

Trata o presente processo do Edital de Pregão Presencial nº 001/2017, encaminhado pela Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, cujo objeto é a contratação de instituição financeira para a prestação de serviços bancários, incluindo o pagamento da folha de pagamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas da administração direta e indireta do Poder Executivo, bem como o pagamento de fornecedores do Estado, e ainda, a centralização da arrecadação das receitas estaduais no âmbito do Poder Executivo, pelo prazo de 60 (sessenta) meses.

**O tipo de licitação adotado é o de maior lance ou oferta, sendo fixada a importância de R\$ 1.317.767.421,22 (um bilhão, trezentos e dezessete milhões, setecentos e sessenta e sete mil, quatrocentos e vinte e um reais e vinte e dois centavos) como valor mínimo de admissibilidade da proposta.**

[...]

O objeto do Edital de Pregão Presencial nº 001/2017 é a contratação de instituição financeira para a prestação de serviços bancários, abrangendo as seguintes atividades:

- Pagamento da folha de pagamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas da administração direta e indireta do Poder Executivo;

- Pagamento de fornecedores do Estado;

**- Centralização da arrecadação das receitas estaduais no âmbito do Poder Executivo;**

- Administração da conta centralizadora do Estado, que visa unificar os recursos financeiros do Tesouro do Estado do Rio de Janeiro;

[...]

**Por fim, cabe-me registrar que, tanto o Tribunal de Contas da União (TCU), como o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), admitem o emprego da modalidade licitatória do pregão para a seleção de instituição financeira para prestação de serviços de pagamento de servidores e outros assemelhados.**

O TCU assentou, no Informativo de Licitações e Contratos nº 254/2015, 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 às instituições financeiras públicas como às privadas, adotar a

modalidade pregão (Lei 10.520/2001), preferencialmente sob forma eletrônica, tendo por base critério "maior preço", em homenagem ao princípio da eficiência e da seleção proposta mais vantajosa para a Administração Pública.”

**O TCE-RJ, por sua vez, já prolatou decisões pelo Conhecimento de edital de pregão, ou de ajustes decorrentes dessa modalidade licitatória, relativos à contratação de instituição financeira para pagamento de servidores e outros serviços, podendo ser elencados, dentre outros, os processos TCE-RJ n°s 107.936-8/15 (Sessão de 15.12.2015), 240.599-1/08 (Sessão de 26.03.2013) e 232.517-4/11 (Sessão de 29.04.2014). Pelo exposto e examinado, posiciono-me parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo e com o Ministério Público Especial.**

Isto posto, o cerne da questão gira em torno da necessidade de alteração da forma de realização do Pregão originalmente pretendido, exclusivamente para que seja possível a adoção excepcional do critério “maior lance” na apresentação das propostas (Pregão reverso), uma vez que o sistema eletrônico utilizado por este Tribunal não comporta tal especificidade, em nada sendo alterada a natureza e/ou a substância da contratação.

**Neste sentido, em complemento, importante destacarmos que ao analisarmos as especificações contidas no Edital do então Pregão Eletrônico n° 27/2024 (fls. 583/670) e o do agora Pregão Presencial n° 01/2024 (fls. 886/973), verificamos que ambos trazem estrita semelhança quanto ao objeto a ser contratado, restando inalterados os itens dos Termos de Referência quanto aos seguintes aspectos: i) objeto; ii) prazo de vigência; iii) descrição da solução; iv) requisitos para a contratação; v) descrição dos serviços; vi) local da prestação dos serviços; vii) requisitos de sustentabilidade; viii) subcontratação; ix) obrigações da prestadora de serviços; x) obrigações do TJCE; xi) modelo de gestão e fiscalização da avença; xii) recebimento dos serviços; xiii) sanções administrativas; xiv) garantia da contratação; xv) critérios de remuneração ao TJCE; xvi) estimativa de valor e xvii) fundamentação legal.**

A alteração ocorrida, portanto, diz respeito à forma de seleção da proposta, a partir da sistemática presencial adotada, o que resultou, por questões de organização interna da área de licitação, na alteração da numeração do Edital (sendo o atual certame o primeiro Pregão presencial do exercício – PP n° 01/2024).

Retomando às disposições legais sobre o tema, vemos que a Lei n° 14.133/2021 permite a utilização da forma presencial da modalidade Pregão, exigindo para tanto uma razoável motivação e a necessidade da respectiva sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Neste sentido vejamos novamente:

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.**

§ 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.

**Desta feita, a partir do exposto, destacando que não se trata de revogação de processo licitatório, nem mesmo de forma parcial, mas, de outra monta, tão somente de uma republicação do instrumento convocatório com a utilização da forma de realização presencial admitida por Lei, entendemos, salvo melhor juízo, restar demonstrada a razoável motivação para a realização do Pregão Presencial pretendido, permanecendo incólume a análise do mérito da contratação já realizada no Parecer de fls. 304/329, o qual aqui ratificamos.**

## **II – DA CONCLUSÃO:**

Ante todo o exposto, ressaltando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade e critérios técnicos não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, ao passo que ratificamos os fundamentos de mérito expostos no Parecer de fls. 304/329, estamos de acordo com os termos da minuta do Edital de Pregão Presencial nº 01/2024 que nos foi encaminhada para análise (fls. 886/973), razão pela qual nada obsta o prosseguimento do certame.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza, 01 de agosto de 2024.

**Rafael Vitoriano Lima**  
**Assessor Jurídico**

De acordo. À douta Presidência.

**Cristiano Batista da Silva**  
**Consultor Jurídico**



**Processo nº 8509377-17.2024.8.06.0000**

**Interessado:** Secretaria de Finanças do TJCE

**Assunto:** Análise da minuta do Edital do Pregão Presencial nº 01/2024

### **DECISÃO**

R.h.

Trata-se de processo administrativo que se destina à realização de procedimento licitatório objetivando a *“Contratação de instituição bancária oficial para prestação de serviços bancários de gerenciamento e processamento das contas referentes aos recursos sob custódia (depósitos judiciais, fianças criminais, precatórios e requisições de pequeno valor – RPV), mediante compensação financeira em favor do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE)”*, conforme especificações, quantitativos e exigências estabelecidas no respectivo edital e seus anexos.

Após o término da fase preparatória do certame, na qual foram abordados e definidos todos requisitos necessários à contratação, restando integralmente atendida a previsão contida no art. 18 da Lei nº 14.133/2021<sup>1</sup>, os autos foram enviados à Consultoria Jurídica desta Presidência para a análise do correspondente instrumento convocatório originalmente elaborado (fls. 208/296), nos termos do que dispõe o art. 53 do mesmo diploma normativo mencionado<sup>2</sup>.

Por meio do Parecer de fls. 304/329, a CONJUR procedeu a detida análise da demanda em tela e da integridade do processo de contratação correspondente, concluindo pela regularidade do certame e opinando pelo prosseguimento do feito, ao passo que esta Presidência, por meio da Decisão de fl. 330,

---

1. Lei nº 14.133/2021: Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido; II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso; III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento; IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação; V - a elaboração do edital de licitação; VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação; VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala; VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto; IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio; X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual; XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

2. Lei nº 14.133/2021: 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. [...]

autorizou o seguimento da licitação, tendo tal Decisão sido ratificada às fls. 579/580, quando da análise de ajustes pontuais no Edital inicialmente apresentados.

Registra-se que quando da primeira análise realizada pela Consultoria Jurídica, resultante na Decisão de fl. 330, o instrumento convocatório do certame trazia a previsão de realização de licitação da modalidade Pregão (art. 28, I da Lei nº 14.133/2021), em sua forma eletrônica, em atendimento à regra de preferência estampada no art. 17, §2º da Lei de regência, a qual aduz:

Lei nº 14.133/2021

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.

Com efeito, o Edital do Pregão Eletrônico nº 27/2024 (fls. 583/670) foi publicado em 06/06/2024, nos termos dos documentos de fls. 672/675, havendo como previsão de prazo final para o recebimento das propostas e a realização da sessão de disputa de preços o dia 02/07/2024.

Não obstante, conforme se vê às fls. 782/787, no curso do prazo para apresentação das propostas, e depois de interpostos pedidos de esclarecimentos e impugnações, o Pregão então agendado restou suspenso no interesse da Administração, o que se deu para a realização de ajustes internos relacionados ao meio de sua realização e visando a alteração da forma de recebimento das propostas, conforme exposto pela área técnica demandante (SEFIN) e pela Diretoria de Contratações.

**Após a suspensão da realização do Pregão anteriormente agendado para o dia 02/07/2024, vemos que foi juntado aos autos uma nova versão do Termo de Referência da contratação (fls. 843/879), bem como uma nova minuta do Edital do certame (fls. 886/973), os quais, em que pese manterem inalterado o atendimento aos requisitos da fase preparatório do certame, notadamente quanto à descrição da necessidade, à definição do objeto e das condições de execução da contratação, o regime de prestação de serviços e as exigências técnicas para tanto, dentre outros (art. 18 da Lei nº 14.133/2021), trouxeram a previsão de realização de licitação não mais na forma eletrônica, mas por meio da sistemática presencial do Pregão.**

Sobre os motivos ensejadores de tal medida, consta na Comunicação Interna nº 140/2024 da Diretoria de Contratações desta Corte às fls. 974/975 e no Termo de Referência ajustado às fls. 843/879 que a alteração se faz necessária em razão da incompatibilidade da plataforma atualmente utilizada pelo Tribunal de Justiça para realização dos Pregões Eletrônicos, qual seja, o sistema “licitações-e” do Banco do Brasil, com a aplicação do “Pregão reverso” pretendido, este consistente no critério de julgamento do “maior lance” ou “maior remuneração” para a definição do licitante vencedor.

A respeito da particularidade acima, a CONJUR emitiu novo Parecer fundamentado, no qual expôs os seguintes pontos sobre a alteração realizada:

“Em suma, a partir das manifestações supra e de uma detida análise de todo o processo licitatório em baila, vemos que a opção da área técnica pela utilização da forma presencial da modalidade Pregão em detrimento da forma eletrônica, esta preferencialmente estabelecida por Lei, ocorre em razão da verificação, *a posteriori*, da incompatibilidade da plataforma atualmente utilizada para a realização dos Pregões Eletrônicos desta Corte, a saber, o sistema

*licitações-e* do Banco do Brasil, com a sistemática de pregão reverso pretendido nos autos, o que poderia gerar inconsistências e dificuldades práticas na apresentação dos lances por parte dos licitantes.

O ponto central da incompatibilidade acima referida diz respeito ao critério de julgamento escolhido para o certame, com a utilização excepcional do tipo “maior preço”, fato este que foi amplamente analisado em tópico específico do Parecer de fls. 304/329.

Como exposto naquela oportunidade, a dinâmica da contratação pretendida pela licitação sob exame atrai a aplicação excepcional do critério de julgamento do tipo “maior preço” ou “maior lance” à modalidade pregão.

[...]

**Isto posto, o cerne da questão gira em torno da necessidade de alteração da forma de realização do Pregão originalmente pretendido, exclusivamente para que seja possível a adoção excepcional do critério “maior lance” na apresentação das propostas (Pregão reverso), uma vez que o sistema eletrônico utilizado por este Tribunal não comporta tal especificidade, em nada sendo alterada a natureza e/ou a substância da contratação.”**

**A Consultoria Jurídica concluiu a nova manifestação afirmando não ter ocorrido, no caso concreto, alterações relacionadas à substância e/ou a natureza do objeto a ser contratado, destacando terem permanecido incólumes as especificações referentes à definição do objeto, forma de execução, requisitos para a contratação, dentre outros, apenas sendo alterada a forma de realização do Pregão originalmente fixada, deixando o meio eletrônico para ser executado de forma presencial.**

Sobre os aspectos legais da alteração, a CONJUR expôs que a Lei nº 14.133/2021 permite a utilização da forma presencial da modalidade Pregão, exigindo, para tanto, uma razoável motivação e a necessidade da respectiva sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, nos termos do art. 17, §§2º e 5º do citado diploma legal.

**Concluiu, assim, o órgão consultivo, que os requisitos para a alteração da forma de realização do Pregão foram atendidos no caso em tela, pelo que ratificou o Parecer de mérito já exarado às fls. 304/329, afirmando não haver óbice ao prosseguimento do certame.**

Sendo assim, com fulcro nas razões expostas pela área demandante (SEFIN) e pela Diretoria de Contratações desta Corte, bem como em harmonia com a manifestação da Consultoria Jurídica desta Presidência, aprovo o parecer de fls. retro e, ratificando a Decisão de fl. 330, AUTORIZO o prosseguimento do certame, pelo que determino o encaminhamento dos autos à Comissão Permanente de Contratação para colher as assinaturas e rubricas devidas no instrumento convocatório e anexos e efetivar as demais providências necessárias.

Fortaleza-CE, 02 de agosto de 2024.

  
**Desembargador ANTÔNIO ABELARDO BENEVIDES MORAES**  
**Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará**

