



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 813342/23  
ASSUNTO: CONSULTA  
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE TERRA ROXA  
INTERESSADO: IVAN REIS DA SILVA  
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

## ACÓRDÃO Nº 1848/25 - Tribunal Pleno

Consulta. Contratação de serviços de instituição financeira para gerenciamento de folha de pagamento de servidores públicos municipais. Viabilidade da adoção do pregão eletrônico com o critério denominado “pregão invertido”.

### I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Município de TERRA ROXA, por seu Prefeito Municipal, Sr. *Ivan Reis da Silva*, em que, após expor a situação fática que ensejou a propositura do presente expediente, apresenta a este Tribunal os seguintes questionamentos relacionados à contratação de serviços de venda de folha de pagamento à instituição financeira:

1. Poderá o Município promover Licitação na Modalidade Concorrência?
2. Poderá o Município promover Licitação na Modalidade Pregão?
3. Estabelecida a modalidade adequada, poderá o Município abrandar a legalidade, adotando critérios de julgamento de Maior Lance ou Oferta?
4. Diante da impossibilidade técnica do Sistema COMPRASNET, decorrente da falta de previsão legal para adoção critérios de julgamento de maior lance ou oferta, poderá o Município promover o certame de Forma Presencial?



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Consulta foi admitida (Despacho 1589/23, peça 07) e, após, encaminhada para a manifestação da Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca que informou não ter encontrado decisão específica sobre os quesitos, colacionando, todavia, decisões com efeito normativo que abordaram o tema similar (Informação n.º 4/24, peça n.º 09).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização identificou que a resposta à Consulta afetará a atividade fiscalizatória, sugerindo o retorno dos autos à unidade após a prolação de decisão, tendo em vista a eventual necessidade de ciência ou atualização de orientações às equipes de fiscalização (Despacho 108/24 – peça 13).

Por sua vez, a Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Informação n.º 853/24 (peça n.º 15), constatou a ausência de Parecer Jurídico que trate especificamente do tema, retornando os autos a este Gabinete que possibilitou a emenda da inicial pelo Município (Despacho 1005/24, peça 15).

Parecer Jurídico respondendo aos quesitos foi anexado à peça 20.

Em sua análise, a Coordenadoria de Gestão Municipal - CGM aduziu que as duas primeiras indagações estariam prejudicadas porquanto a legislação em vigor considera o objeto para a definição da modalidade de licitação, dividindo-o em comum e especial. Nesse interim, asseverou que *“[...] a Lei n.º 14.133/21 não somente fez do procedimento previsto para o pregão a regra para todas as modalidades, como tornou obrigatório o pregão para a contratação de bens e serviços comuns”*.

Ressaltou que a definição do que seria “bem e serviço comum” é a mesma anteriormente definida na Lei n.º 10520/2002 e afirmou que a contratação de instituição financeira para gerenciamento da folha de pagamento de servidores se enquadra em serviço comum, que pode ser definido no edital com base em especificações utilizadas pelas instituições financeiras, para o qual a lei previu a utilização da modalidade Pregão.

Na sequência, ressaltou que definida a modalidade adequada, não haverá que se falar em abrandamento da legalidade a fim de adotar critérios de julgamento de maior lance ou oferta, mas sim de se encontrar na legislação as soluções possíveis.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, salientou a pertinência da dúvida, uma vez que *“pretende contratar serviços de gerenciamento da folha de pagamento com contraprestação pecuniária, e o Pregão se utiliza do critério de julgamento de menor preço ou maior desconto, ambos incompatíveis quando se busca, de um lado, contratar serviços e, de outro, que o contrato gere algum tipo de receita para a Administração Pública”*.

Desta forma, encontrou na construção jurisprudencial a solução, especialmente no que se denomina “pregão negativo ou pregão invertido”, o qual prevê como critério de julgamento a maior oferta ou maior lance, mesmo diante da ausência de previsão expressa a respeito da adoção desses critérios.

Realçou o contexto em que essas soluções foram inseridas na jurisprudência, qual seja, a necessidade de disciplinar contratos que gerem receita para a Administração e, à luz dos precedentes do TCU e deste TCE, disse:

*A utilização do Pregão “com critério de julgamento na maior oferta, não constitui utilização de critério de julgamento não previsto por lei, mas, sim, a utilização do critério legalmente estabelecido e plenamente adequado ao objeto do certame, com a utilização do instrumento legal mais especialmente pertinente para os objetivos da Administração”*.

No tocante à possibilidade de o certame ser presencial em face da impossibilidade técnica do Sistema COMPRASNET, atualmente substituído pelo [compras.gov](http://compras.gov.br), afirmou que *a sistemática não impede a utilização do pregão eletrônico nos casos em que se utiliza o pregão negativo, sendo possível criar fórmula de conversão de menor preço para maior oferta*.

Neste jaez, afirmou que a resposta ao quesito poderia ser encontrada na própria lei, que adota preferencialmente a forma eletrônica e, de maneira motivada, a forma presencial.

Por fim, respondeu aos quesitos da seguinte maneira:

*Para as licitações que tenham por objeto a contratação de serviços de instituição financeira para gerenciamento de folha de pagamento de servidores com previsão de contraprestação pecuniária a ser paga pela instituição ao erário, deve ser utilizada a modalidade Pregão, por ser essa modalidade obrigatória para contratação de serviços comuns, não podendo ser utilizada a concorrência*.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*É possível, nesse caso, adotar o chamado pregão negativo, definindo-se critérios de “maior lance” ou “maior oferta”, dando sempre a preferência pelo pregão eletrônico conforme previsto na Lei nº 14.133/21 e, na impossibilidade de utilizar o pregão eletrônico, a utilização do pregão presencial deve ser adequadamente justificada conforme determina a Nova Lei de Licitações. (Instrução 348/25, peça 21).*

O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 35/25-PGC (peça n.º 22), retomou que a Lei n.º 14.133/21 modificou a forma de seleção da modalidade licitatória, dando ênfase à característica do objeto licitado mediante a classificação em bens e “serviços comuns” e “bens e serviços especiais”. Afirmou que diante do contido na aludida legislação, a modalidade Pregão obrigatoriamente deve ser a adotada.

No tocante ao critério de julgamento, aduziu que a legislação prevê “menor preço” ou “maior desconto”. Contudo, sem que represente abrandamento ou burla aos princípios da Administração Pública, a ausência de previsão normativa específica permitiu a construção doutrinária e jurisprudencial do “pregão negativo” ou “pregão invertido”.

Salientou que a matéria se assemelha ao debatido recentemente por este Tribunal quanto à possibilidade de adoção de taxas negativas em processos licitatórios envolvendo a contratação de empresas especializadas na gestão e fornecimento de auxílio alimentação por meio de cartões ou instrumentos congêneres.

Assim, citou o Prejulgado 34, em que foi entendido que a vedação à adoção de taxa negativa deveria se restringir aos órgãos e entidades da Administração Pública cujo quadro de pessoal seja formado por empregados públicos, submetidos ao regime celetista. Quanto aos demais entes que concedem tal benefício, com base em previsão estatutária, não seria aplicável a restrição contida na Lei n.º 4.442/22, admitindo-se a taxa de administração negativa nas respectivas licitações para este objeto.

Além disso, destacou que “os Tribunais têm trabalhado em inúmeros casos em que, ao contrário da lógica tradicional, é o particular quem remunera a Administração Pública pela gestão de um ativo especial intangível a ela pertencente



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e passível de exploração econômico-financeira, sem que haja, por si só, irregularidade em tal prática”.

Ressaltou as palavras do jurista JOEL DE MENEZES NIEBURH acerca do chamado “pregão invertido” ou “pregão negativo”, sendo conceituado como “aquele em que a disputa alcança ou parte do preço zero, dispondo-se os licitantes a pagarem para a Administração Pública pela execução do contrato. Sucede que, quando a Administração deixa de pagar e passa a receber, o que interessa a ela já não é mais o menor preço, e sim o maior lance ou oferta”.

Aduziu que a utilização de tal sistemática é admitida pelo TCU, em entendimento que vem se consolidando desde a Lei n.º 10.520/2002 (Lei do Pregão), não se subsumindo em utilização de critério não previsto, mas sim em utilização de critério legalmente estabelecido e adequado ao certame, de modo a viabilizar a maior vantagem à Administração.

Assim, defendeu a possibilidade de utilização do “pregão negativo”, eis que se trata de critério utilizado pela Administração Pública e aceito pelos Tribunais de Contas.

No tocante à utilização do sistema COMPRASNET (atual [compras.gov.br](http://compras.gov.br)), corroborou os fundamentos da CGM no sentido de que a “fórmula de conversão de menor preço para maior oferta” viabiliza a realização da licitação.

Disse que em pesquisa ao mencionado site, foram encontrados editais com características semelhantes em utilização, de modo que entende pela viabilidade de inserção da fórmula de conversão, a comportar o pregão “invertido”, pelo que reputou inadequado o pregão presencial com base na suposta impossibilidade técnica de sua realização por meio do site.

Salientou o art. 17 da Lei n.º 14.133/21, que determina seja a forma eletrônica preferencialmente utilizada e a presencial, admitida mediante motivação, em sessão pública registrada em ata e gravada em áudio e vídeo, para posterior juntada.

Ao final, respondeu aos quesitos da seguinte forma:

1. Poderá o Município promover Licitação na Modalidade Concorrência?
2. Poderá o Município promover Licitação na Modalidade Pregão?



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme definido no inciso XXXVIII, do artigo 6º, da Lei nº 14.133/2021, a modalidade concorrência destina-se à contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços de engenharia, enquanto o inciso XLI do mesmo artigo, estabelece que o pregão é a modalidade obrigatória para a contratação de bens e serviços comuns, na qual se encaixa a “contratação de instituição financeira para a prestação de serviços de pagamento de vencimentos dos servidores com contraprestação pecuniária” (“licitação de folha de pagamento”).

3. Estabelecida a modalidade adequada, poderá o Município abrandar a legalidade, adotando critérios de julgamento de Maior Lance ou Oferta?

Não há um “abrandamento da legalidade”, mas a mera adequação dos critérios existentes de forma a viabilizar a contratação pretendida.

A construção de precedentes para utilização do “pregão negativo” aponta que essa modalidade “não constitui utilização de critério de julgamento não previsto por lei, mas, sim, a utilização do critério legalmente estabelecido e plenamente adequado ao objeto do certame, com a utilização do instrumento legal mais especialmente pertinente para os objetivos da Administração, objetivando conquistar a maior vantagem à Administração no processo de disputa”, conforme Acórdão nº 2.844/2010 do Plenário do TCU.

4. Diante da impossibilidade técnica do Sistema COMPRASNET, decorrente da falta de previsão legal para adoção critérios de julgamento de maior lance ou oferta, poderá o Município promover o certame de Forma Presencial?

Quanto a este quesito, restou didaticamente demonstrado que há forma de se realizar pregão “invertido” ou “negativo” no site COMPRAS.GOV.BR, devendo, para tanto, o licitante desenvolver “fórmula” adequando os dispositivos editalícios de forma a comportar critério de maior lance ou oferta.

Por tal razão, entende-se inadequada a utilização de pregão presencial com base tão somente na suposta impossibilidade técnica do sistema (insubsistente, repise-se), salientando-se que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 17, §2º prevê que as licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica.

A forma presencial é admitida, porém deverá ser motivada, além de que, necessariamente, deverá a sessão pública ser registrada em



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ata e gravada e áudio e vídeo, para posterior juntada aos autos do processo (§ 5º)7

É o breve relato.

## II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, satisfeitas as exigências arroladas no art. 311 do Regimento Interno, conheço da presente consulta e passo à análise do seu mérito.

O Município de Terra Rica formulou a consulta visando respostas quanto à escolha da modalidade e do critério de julgamento a ser adotado na contratação de serviços de gerenciamento de folha de pagamento de servidores públicos municipais.

Conforme relatado, para definir a modalidade de licitação a ser adotada, a nova lei de licitações passou a prestigiar as características dos bens e serviços a serem contratados, subdividindo-os em comuns e especiais.

No art. 6º, incisos XIII, XIV, e XLI, da Lei nº 14.133/21, encontram-se os seguintes conceitos que interessam ao feito:

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

XIV - bens e serviços especiais: aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do *caput* deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante;

XXXVIII - concorrência: modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser: [...]

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;

Assim, partindo dos conceitos trazidos pela própria legislação de regência, numa conjugação entre o juízo de subsunção da hipótese à norma e de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exclusão, porquanto o serviço objeto da consulta não se trata de serviço de engenharia, resta evidente que a modalidade Pregão é a adequada para o serviço de contratação de gerenciamento de folha de pagamento de servidores públicos municipais.

Já no tocante ao critério de julgamento, a legislação prevê o de “menor preço” ou de “maior desconto”. Contudo, tratando-se de um ativo a gerar receita à Administração, esses critérios não se mostram viáveis.

Neste contexto, a jurisprudência se mostra relevante para o completo entendimento da matéria, franqueando a transcrição de excertos de algumas decisões já conhecidas deste Plenário e que também serviram de lastro para a Instrução da CGM e Parecer do Ministério Público de Contas:

TCU. Consulta nº 030.658/2008-0. Acórdão 3042/2008 – Plenário. Relator Ministro Augusto Nardes. Julgado em 10.12.2008

(...)

9.1.1. 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 auto-administração e implementação de ações governamentais, **como a gestão 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. Este bem ou direito **não pode ser**, no entanto, objeto de alienação;

9.1.2. **a adoção de critério de julgamento de propostas não previsto na legislação do Pregão, do tipo maior valor ofertado para o objeto mencionado no item anterior, 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.** Tal especificidade deve obrigatoriamente ser motivada e justificada pelo ente público no Processo relativo ao certame, além de ter demonstrada sua viabilidade mercadológica.

(...) (grifei)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

TCU. Representação nº 011.355/2010 – 7. Acórdão nº 2844/2010 – Plenário. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 27.10.2010

A legislação sobre contratações públicas volta-se essencialmente para os contratos que geram dispêndios, ou seja, contratos de aquisição de bens e serviços, **havendo pouca disciplina sobre os ajustes que geram receitas para a Administração Pública.**

**Daí por que, em se tratando de contratos de geração de receita, a utilização da legislação em vigor não prescinde da analogia.**

**No caso concreto, 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 critério legalmente estabelecido e plenamente adequado ao objeto do certame, com a utilização do instrumento legal mais especialmente pertinente para os objetivos da Administração.**

Incabível, na hipótese, a aplicação da lei de concessões, em confronto com o pregão, como pretende a representante, uma vez que o objeto licitado não é delegação de serviço público e a hipótese está expressamente prevista no Regulamento de Licitações da Infraero.

**É desnecessário repetir aqui, novamente, as inúmeras vantagens comparativas da modalidade pregão para a Administração Pública em termos de proporcionar maior eficiência, transparência e competitividade.**

Assim, sob a ótica da consecução do interesse público, os procedimentos licitatórios adotados pela Infraero para **a concessão de uso de áreas aeroportuárias se mostram especialmente louváveis, porque concretizam os princípios da eficiência, isonomia, impessoalidade, moralidade, dentre outros.**

Nesse sentido, há inúmeros precedentes, na utilização do pregão para a concessão de áreas públicas, por parte de diversos órgãos da Administração, como os Tribunais Regionais Federais (Pregão 07/2008, TRF da 1ª Região), o Ministério Público Federal (Pregão 41/2007) e a Procuradoria da República no Distrito Federal (Pregão 01/2008).

**A adoção do critério de julgamento pela maior oferta, em lances sucessivos, nada mais é que a adequada aplicação da lei ao caso concreto, ajustando-a à natureza do objeto do certame, restando assegurada a escolha da proposta mais vantajosa que, conjuntamente com a isonomia de todos os interessados, constituem as finalidades primeiras de todo procedimento licitatório.**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para a concretização dos imperativos constitucionais da isonomia e da melhor proposta para a Administração, a Infraero deve evoluir dos pregões presenciais, para a modalidade totalmente eletrônica, que dispensa a participação física e o contato entre os interessados.

(...) (grifo nosso)

TCU. Consulta nº 033.466/2013. Acórdão nº 1940/2015 – Plenário. Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Julgado em 05.08.2015.

(...)

5. 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:**

5.1. estimar o orçamento base da contrapartida financeira a ser paga pela futura contratada com fundamento em estudo ou avaliação de mercado, em cumprimento à finalidade da condição prevista no artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

5.2. **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;**

6. **A receitas públicas advindas de contraprestação pecuniária ao contrato de prestação, em caráter de exclusivo, dos serviços de gestão financeira da folha de pagamento e de outros serviços similares integram o Orçamento Geral da União, devendo, assim, serem recolhidas à conta única do Tesouro Nacional e estarem previstas na Lei Orçamentária, em respeito aos princípios da universalidade orçamentária e da unicidade de caixa, presentes nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/64.**

(grifo nosso)

TCU. Representação nº 019.436/2014-9. Acórdão nº 478/2016 – Plenário. Relator Ministro Marcos Bemquerer. Julgado em 02.03.2016.

(...)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Especificamente no tocante ao novo certame a ser realizado pelo 23º Batalhão de Caçadores do Exército/CE para cessão de uso de imóvel para funcionamento de lanchonete, há que se ressaltar que a jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que a modalidade de licitação que melhor se coaduna à situação em tela é a realização de pregão, não devendo o órgão se valer, indevidamente, de certames na modalidade convite para aquisição de bens e serviços comuns, por se tratar de um meio que permite viabilizar o direcionamento dos resultados nesses certames licitatórios.

16. Acerca desse entendimento, transcrevo a seguir trecho do Voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues que embasou o **Acórdão n. 2.050/2014 – Plenário**:

(...)

**Importa notar que a jurisprudência do Tribunal recomenda a utilização de pregão para a concessão remunerada de uso de bens públicos.** O tema foi exaustivamente discutido na apreciação de representação acerca de possível irregularidade no uso dessa modalidade para concessão áreas comerciais em aeroportos (TC 011.355/2010-7).

Na ocasião, concluiu o Tribunal **ser ‘plenamente legal a utilização da modalidade pregão para licitação destinada à outorga de concessões de uso de áreas comerciais em aeroportos’ (Sumário aprovado pelo Acórdão 2.844/2010 – Plenário).**

Os fundamentos desse entendimento, plenamente aplicável à concessão de áreas comerciais em mercados públicos, tal qual o entreposto paulistano, encontram-se assentados no voto condutor Acórdão 2.844/2010 – Plenário, que transcrevo, no essencial:

(...)

**Por essas razões, aconselhável que a Ceagesp licite a concessão de áreas comerciais por meio de pregão eletrônico, nos termos assentados na ordem jurídica em vigor.**

A impossibilidade de utilização de pregão dos tipos melhor técnica e técnica e preço não pode ser interpretada, entretanto, como vedação ao estabelecimento de requisitos de habilitação dos licitantes, porque, encerrada a fase de apresentação de lances, caberá ao pregoeiro verificar o ‘atendimento das condições fixadas no edital’ para habilitação do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar (art. 4º, inciso XII, da Lei 10.520/2002).

**Essa habilitação, em sentido amplo, compreende o atendimento dos requisitos atinentes à habilitação jurídica, às qualificações técnica e econômico-financeira e à regularidade fiscal e trabalhista** (arts. 4º, inciso XIII, da Lei 10.520/2002, e 27 da Lei 8.666/1993). (grifos acrescentados)” 17.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante desse contexto, faz-se necessário que este Tribunal determine ao 23º Batalhão de Caçadores do Exército/CE que, ao realizar nova licitação com o mesmo objeto do Convite n. 03/2014, utilize a modalidade pregão, em consonância com entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas.

Mais recentemente, relatei a Consulta 7595/22, cuja ementa assim apregoa:

TCE/PR - ACÓRDÃO Nº 1657/23 - Tribunal Pleno Consulta. Pregão negativo, invertido ou por maior lance. Concessão de uso de bem público. Pela viabilidade.

Como visto, assim como quando da Consulta 7595/22, é possível concluir que a construção da figura do pregão por maior lance, negativo ou invertido, encontra integral suporte nas condições construídas pela sólida jurisprudência e doutrina acerca do tema que, ao longo dos anos, perfilhou conceitos, hipóteses e condicionantes para a sua correta estruturação e implementação nos casos práticos pertinentes e, ainda que haja a omissão legislativa quanto ao pregão negativo – tanto no sentido de prevê-lo quanto no de vetá-lo –, deve prevalecer, notadamente por força da segurança jurídica a ser resguardada, todo o acima exposto e bem sintetizado pela unidade técnica no seguinte sentido:

*Dessa forma, a solução que pode atender os interesses da Administração está na construção jurisprudencial que foi se formando em torno do chamado pregão negativo ou pregão invertido, que é aquele que prevê como critério de julgamento a maior oferta ou maior lance (em vez do “menor preço” ou “maior desconto”), ainda que não haja previsão legal expressa a respeito da adoção desses critérios de julgamento.*

Nota-se que, em geral, quando há análise da presente matéria, enaltece-se a adequação do critério tendo em vista o objetivo legal da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, o que corrobora para conformação legal do critério em detrimento da tese de “abrandamento da legalidade”. A esse respeito, transcrevo o Parecer do *Parquet*:

*A construção de precedentes para utilização do “pregão negativo” realizada pelo TCU aponta que “não constitui utilização de critério de*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*juízo não previsto por lei, mas, sim, a utilização do critério legalmente estabelecido e plenamente adequado ao objeto do certame, com a utilização do instrumento legal mais especialmente pertinente para os objetivos da Administração, objetivando conquistar a maior vantagem à Administração no processo de disputa” [...]*

*Por tais razões, esta Procuradoria-Geral de Contas se posiciona pela possibilidade de utilização do “pregão negativo”, não se vislumbrando modificação das bases legais no novo texto em confronto com os fundamentos que permitiram sua utilização quando da vigência da Lei nº 8666/93 e Lei nº 10520/02, tratando-se de critério amplamente utilizado pela Administração Pública e aceito pelos Tribunais de Contas, conforme restou demonstrado.*

Desse modo, a adoção do pregão negativo ou invertido é admissível nas situações em que se mostrar condizente com as diretrizes trazidas na jurisprudência acima destacada.

Prosseguindo, quanto à utilização do sistema COMPRASNET, substituído pelo [compras.gov](http://compras.gov.br), as premissas de que partiu a consulente foram desconstituídas pela CGM que logrou afirmar que a utilização da fórmula de conversão de menor preço para maior oferta viabiliza a realização da licitação, situação inclusive validada pelo *Parquet* em consulta ao sistema em questão.

Ressalte-se que a preferência pela forma eletrônica é imposição do art. 17 da Lei n.º 14.133/2021, não se olvidando que a forma presencial do certame deverá ser motivada em obediência das formalidades do § 5º do mesmo artigo<sup>1</sup>.

Sobre o assunto, este Tribunal também possui entendimento consolidado no sentido de que a preferência é pela modalidade pregão na sua forma eletrônica, devendo ser devidamente justificada a opção pela forma presencial, conforme se denota do Acórdão n.º 2605/18 – Tribunal Pleno, proferido em sede de consulta com força normativa (Consulta n.º 800781/17):

[...]

a) Observada a legislação municipal, que deve previamente regulamentar a matéria, deve o gestor observar que, por regra, o pregão, na sua forma eletrônica, consiste na modalidade que se

---

<sup>1</sup> § 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mostra mais adequada para a aquisição de bens e serviços comuns, **podendo, contudo, conforme o caso em concreto, ser preterido a forma presencial, desde que devidamente justificado, a amparar a maior vantagem à Administração e observância aos demais princípios inerentes às licitações**, nos exatos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99;

b) A opção pelo pregão presencial em detrimento do eletrônico sempre deverá ser **amparada por justificativa**, nos termos dos arts. 3º, I, da Lei n.º 10.520/2002 e 50 da Lei n.º 9.784/99. [...]” (Acórdão 2605/2018).

Estabelecidas essas premissas, passo a responder aos questionamentos:

1. Poderá o Município promover Licitação na Modalidade Concorrência?

Resposta: Não. Nos termos do art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei 14.133.2021, a modalidade concorrência é direcionada à contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, para os quais a contratação de serviços de instituição financeira para gerenciamento de folha de pagamento não se enquadra.

2. Poderá o Município promover Licitação na Modalidade Pregão?

Resposta: Sim. Nos termos do art. 6º, incisos XIII e XLI, da Lei 14.133.2021, os bens e serviços comuns se submetem ao pregão, conceito para o qual a contratação de serviços de instituição financeira para gerenciamento de folha de pagamento se amolda.

3. Estabelecida a modalidade adequada, poderá o Município abrandar a legalidade, adotando critérios de julgamento de Maior Lance ou Oferta?

Resposta: A Jurisprudência admite a adoção dos critérios pregão negativo ou pregão invertido quando for adequado ao objetivo legal da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sendo viáveis, portanto, para a contratação de serviços de instituição financeira para gerenciamento de folha de pagamento.

4. Diante da impossibilidade técnica do Sistema COMPRASNET, decorrente da falta de previsão legal para adoção de critérios de julgamento de maior lance ou oferta, poderá o Município promover o certame de Forma Presencial?

Resposta: A utilização da fórmula de conversão de menor preço para maior oferta viabiliza a realização da licitação no sistema compras.gov e a adoção do pregão presencial, quando devidamente motivado, deve observância às formalidades do art. 17, da Lei nº 14133/2021.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se o feito à Coordenadoria-Geral de Fiscalização.

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I. Conhecer da presente Consulta e responder aos questionamentos nos seguintes termos:

1. Poderá o Município promover Licitação na Modalidade Concorrência?

Resposta: Não. Nos termos do art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei 14.133.2021, a modalidade concorrência é direcionada à contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, para os



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

quais a contratação de serviços de instituição financeira para gerenciamento de folha de pagamento não se enquadra.

2. Poderá o Município promover Licitação na Modalidade Pregão?

Resposta: Sim. Nos termos do art. 6º, incisos XIII e XLI, da Lei 14.133.2021, os bens e serviços comuns se submetem ao pregão, conceito para o qual a contratação de serviços de instituição financeira para gerenciamento de folha de pagamento se amolda.

3. Estabelecida a modalidade adequada, poderá o Município abrandar a legalidade, adotando critérios de julgamento de Maior Lance ou Oferta?

Resposta: A Jurisprudência admite a adoção dos critérios pregão negativo ou pregão invertido quando for adequado ao objetivo legal da busca da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, sendo viáveis, portanto, para a contratação de serviços de instituição financeira para gerenciamento de folha de pagamento.

4. Diante da impossibilidade técnica do Sistema COMPRASNET, decorrente da falta de previsão legal para adoção de critérios de julgamento de maior lance ou oferta, poderá o Município promover o certame de Forma Presencial?

Resposta: A utilização da fórmula de conversão de menor preço para maior oferta viabiliza a realização da licitação no sistema compras.gov e a adoção do pregão presencial, quando devidamente motivado, deve observância às formalidades do art. 17, da Lei nº 14133/2021.

II. após a publicação da decisão no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas, determinar as seguintes medidas:

- a) Encaminhar os autos à Coordenadoria Geral de Fiscalização - CGF para conhecimento;
- b) Em seguida, à Supervisão de Jurisprudência, Biblioteca e Arquivo para registros pertinentes;
- c) posteriormente, à Diretoria de Protocolo para o encerramento do processo, nos termos do art. 398, § 1º e art. 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e o Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 17 de julho de 2025 – Sessão Virtual nº 13.

**JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL**  
Conselheiro Relator

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Presidente