



Pregão Presencial n. 061/2026
Processo Licitatório n. 157/2026

JUSTIFICATIVA PARA VEDAÇÃO À PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS EM CONSÓRCIO

1. Objeto da contratação

A presente justificativa refere-se à contratação de instituição financeira, pública ou privada, regularmente autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil, para prestação dos serviços de processamento e gerenciamento da folha de pagamento dos servidores do Município de Naviraí/MS e demais serviços bancários correlatos integrantes da solução, mediante pagamento, pela instituição financeira vencedora, de contrapartida financeira ao Município, conforme condições, requisitos, níveis de serviço e demais especificações estabelecidos no Estudo Técnico Preliminar, no Termo de Referência e no instrumento convocatório.

A solução compreende, de forma integrada, o recebimento e processamento dos arquivos da folha, o crédito das remunerações, o tratamento de inconsistências e devoluções, a abertura e manutenção das contas ou registros necessários, o atendimento aos servidores, a conciliação das operações, a emissão de relatórios, a integração com os sistemas municipais, a segurança da informação, a proteção de dados e a continuidade operacional.

2. Fundamentação legal

O art. 15, caput, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, a pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio. A regra exige, portanto, que a eventual vedação seja motivada de modo concreto, em função das características do objeto e da solução pretendida.

O art. 18, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021 determina que a fase preparatória contenha motivação circunstanciada das condições do edital, incluindo a justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio. A decisão também deve observar os princípios previstos no art. 5º, especialmente planejamento, motivação, eficiência, competitividade, razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica, economicidade e interesse público.

A exigência de que a contratada seja instituição financeira autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil decorre da natureza regulada da atividade, nos termos do art. 18 da Lei nº 4.595/1964, sem prejuízo da comprovação documental prevista no edital.

Também incidem as regras da Lei nº 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais -, especialmente os arts. 46 e 47, em razão do tratamento de dados pessoais, funcionais, bancários e financeiros dos servidores municipais.

3. Características do objeto

O objeto não corresponde à contratação de serviços autônomos, independentes ou facilmente separáveis. Trata-se de solução bancária integrada, contínua e sensível, cujo resultado depende da coordenação entre processos financeiros, sistemas tecnológicos, canais de atendimento, controles de segurança, rotinas de conciliação e mecanismos de continuidade de negócios.

A folha de pagamento exige que as etapas de recepção, validação, processamento, crédito, correção, conciliação, atendimento e geração de informações funcionem sob arquitetura operacional compatível e sob governança uniforme. A existência de múltiplos centros decisórios ou de diferentes ambientes tecnológicos pode aumentar as interfaces de integração, os pontos de falha e a dificuldade de rastreamento das ocorrências.

A contratação de instituição financeira individualmente apta permite ao Município estabelecer um único centro de responsabilidade operacional, um padrão único de segurança, níveis de serviço uniformes, plano integrado de continuidade e interlocução direta para alterações, auditorias, incidentes, ordens judiciais, conciliações e demais ocorrências da execução contratual.





4. Razões para a vedação à participação em consórcio

4.1. Responsabilidade operacional única

Embora o art. 15, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 preveja a responsabilidade solidária dos integrantes do consórcio, a solidariedade jurídica não substitui a necessidade de um único responsável técnico e operacional pela execução diária da folha. A responsabilidade solidária possui natureza obrigacional e patrimonial, mas não elimina os riscos de governança, integração e coordenação decorrentes da atuação de empresas distintas.

Na execução do objeto, o Município deverá contar com um interlocutor único capaz de receber os arquivos, processar os créditos, corrigir inconsistências, responder por indisponibilidades, manter registros de auditoria, cumprir os níveis de serviço e acionar os planos de contingência. A vedação reduz conflitos de governança e facilita a fiscalização, a gestão de mudanças, a apuração de falhas e a aplicação de sanções.

4.2. Autorização regulatória e responsabilidade institucional

A solução deve ser executada por instituição financeira regularmente autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil. A contratação de uma única instituição autorizada proporciona maior clareza quanto à entidade que responderá pelas atividades bancárias reguladas, pela governança dos sistemas, pela custódia dos registros e pelo cumprimento das obrigações operacionais e regulatórias.

A vedação não impede a utilização de fornecedores ou prestadores auxiliares pela instituição contratada, quando admitida pelo edital e pela legislação. O objetivo é assegurar que a Administração mantenha relação contratual direta com uma única instituição financeira responsável pela solução e pelos resultados contratados.

4.3. Segurança da informação e proteção de dados

O processamento da folha envolve dados pessoais e financeiros, incluindo identificação, matrícula, remuneração, descontos, benefícios, dados bancários e informações funcionais. A centralização da solução reduz a quantidade de interfaces, ambientes, credenciais e agentes com acesso aos dados, facilitando a gestão de permissões, a auditoria, a rastreabilidade e a resposta a incidentes.

A vedação não decorre de presunção de que consórcios violem a LGPD. Decorre da avaliação de que, para esta contratação específica, a execução por uma única instituição facilita o cumprimento dos deveres de segurança, prevenção, responsabilização e prestação de contas, sem afastar as obrigações de proteção de dados que deverão constar do edital e do contrato.

4.4. Continuidade do pagamento dos servidores

O pagamento da remuneração dos servidores é serviço de elevada relevância administrativa e social. Falhas, atrasos ou indisponibilidades podem produzir prejuízos individuais, aumento de demandas administrativas e judiciais e comprometimento da confiança na Administração. A contratação de uma única instituição facilita a definição de níveis de serviço, a manutenção de ambiente de contingência, os testes de recuperação, a comunicação emergencial, o monitoramento da disponibilidade e a transição ao final da vigência. A responsabilidade solidária entre consorciados, por si só, não assegura redundância operacional efetiva nem elimina os riscos de conflitos ou falhas de integração.

4.5. Inexistência de necessidade de complementação de capacidades

O objeto não exige, necessariamente, a reunião de empresas com especialidades independentes para suprir lacuna técnica do mercado. A pesquisa de mercado deverá demonstrar a existência de instituições financeiras públicas e privadas, individualmente autorizadas e aptas a executar integralmente a solução.

Assim, a formação de consórcio não se mostra indispensável para alcançar a capacidade técnica, operacional, econômico-financeira ou regulatória necessária. Ao contrário, pode acrescentar complexidade de governança sem ganho funcional correspondente.





5. Preservação da competitividade

A vedação restringe apenas uma forma de organização empresarial, não impedindo a participação individual de instituições financeiras públicas e privadas que atendam aos requisitos de habilitação e aos padrões técnicos do edital. A medida será aplicada de forma objetiva e isonômica, sem exigência de marca, plataforma ou tecnologia específica.

Para preservar a competitividade, o edital deverá evitar exigências desnecessárias, inclusive a obrigação de manter agência física no Município, salvo demonstração técnica concreta de sua indispensabilidade. Os requisitos devem estar vinculados ao desempenho da solução, à segurança, à continuidade, ao atendimento e à capacidade de execução integral do objeto.

A vedação não se fundamenta exclusivamente no valor estimado, na existência de contrapartida financeira ou na relevância econômica da folha. Esses elementos podem compor o contexto da contratação, mas não demonstram, isoladamente, a desnecessidade de consórcio. O fundamento determinante é a necessidade de preservar a unidade funcional, a segurança, a continuidade, a governança e a responsabilidade operacional da solução bancária integrada.

6. Jurisprudência e orientações dos tribunais de contas

A orientação do Tribunal de Contas da União é no sentido de que a Administração pode admitir ou vedar a participação de consórcios, mas a decisão deve ser expressamente prevista no edital e devidamente motivada no processo administrativo.

Acórdão nº 1.305/2013-TCU-Plenário: o impedimento de participação de consórcios em licitações públicas requer a fundamentação do ato, à luz do princípio da motivação. *(TCU, Jurisprudência Selecionada - Participação de consórcios.)*

O Acórdão nº 2.176/2022-TCU-Plenário reforça a necessidade de cautela na vedação, especialmente quando o objeto apresentar características complexas ou puder demandar a reunião de capacidades distintas. Por isso, a presente justificativa demonstra que, neste caso concreto, a unidade funcional e a responsabilidade operacional única são mais relevantes do que a formação de consórcio.

Quanto ao objeto, o Acórdão nº 1.940/2015-TCU-Plenário reconheceu a possibilidade de contratação de instituição financeira para prestação exclusiva de serviços de pagamento de remuneração de servidores e serviços similares, mediante contraprestação financeira, destacando a natureza contratual da relação, a possibilidade de competição entre instituições públicas e privadas e a necessidade de estimativa ou avaliação de mercado da vantagem econômica.

Como referências de controle externo sobre a modelagem da folha de pagamento, registram-se também o Acórdão nº 4.203/2017 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que examinou contratação de instituição financeira para centralização e processamento de créditos de folha e movimentações financeiras, e o Prejulgado nº 1.803 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, que reconhece a possibilidade de contratação, mediante licitação, de instituição financeira pública ou privada para operacionalização da folha de pagamento.

Os precedentes citados não estabelecem que toda contratação de folha de pagamento deva vedar consórcios. A orientação extraída é de que a Administração deve justificar a modelagem, preservar a competição entre instituições aptas e demonstrar, com base no caso concreto, porque a solução centralizada é a mais adequada.





7. Conclusão

Diante das características do objeto, da necessidade de processamento integrado da folha, da exigência de instituição financeira autorizada pelo Banco Central do Brasil, da sensibilidade dos dados tratados, da necessidade de continuidade do pagamento dos servidores, da conveniência de interlocução única e da existência de instituições financeiras individualmente aptas, fica justificada a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio nesta contratação.

Naviraí/MS, 16 de outubro de 2026.

Assinado por:

Goreth Aguiar
Goreth de Aguiar
*** 601-44 16/10/2026 - 12:20
6183C10F5A0A040034AWOQ

Gerente do Núcleo de Licitação e Contrato
Agente de Contratação

