



PARECER JURÍDICO

PROCESSO Nº 042/2026
MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO
INTERESSADO: FUNDO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DE AXIXÁ DO TOCANTINS/TO
OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA GERENCIAMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Assessoria Jurídica, por meio de despacho da Secretaria Municipal de Administração, para análise e emissão de parecer jurídico, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

O presente processo administrativo tem por objeto a contratação de instituição financeira/empresa especializada para operacionalização dos serviços relacionados ao processamento da folha de pagamento dos servidores da Prefeitura Municipal de Axixá do Tocantins, compreendendo processamento da folha de pagamento, abertura e manutenção de contas-salário, processamento dos créditos remuneratórios e disponibilização de crédito consignado aos servidores públicos municipais, conforme especificações constantes no Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.

Ressalta-se que a presente contratação decorre da necessidade de assegurar maior eficiência, segurança e regularidade na operacionalização da folha de pagamento dos servidores municipais, tendo a Administração identificado dificuldades no processamento interno da folha, circunstância que vem comprometendo a precisão, a pontualidade dos pagamentos e a eficiência da gestão administrativa e financeira do Município. Ademais, conforme consignado no Documento de Formalização da Demanda e no Estudo Técnico Preliminar, o Município registrou insucesso em procedimentos anteriores relacionados ao objeto, inexistindo interessados ou propostas válidas, razão pela qual foi adotado modelo de contratação com previsão de contrapartida financeira mínima em favor da Administração Municipal.

Constam dos autos, dentre outros documentos, o Documento de Formalização da Demanda – DFD, o Estudo Técnico Preliminar – ETP, o Mapa de Gerenciamento de Riscos, o Termo de Referência, a declaração de adequação orçamentária e financeira, a informação de dotação orçamentária, bem como a minuta do edital e do contrato administrativo.

É o relatório.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL



A presente manifestação jurídica tem o objetivo de assistir a autoridade competente assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 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.*

§ 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;

Conforme dispõe o dispositivo legal mencionado, o controle prévio de legalidade restringe-se à verificação jurídica da futura contratação. Não se estende, portanto, a outros elementos relacionados ao procedimento, como aqueles de ordem técnica, mercadológica ou vinculados à conveniência e oportunidade administrativa. Em relação a esses, oportuno registrar o teor Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Presume-se que as especificações técnicas constantes do processo, incluindo a descrição detalhada do objeto, suas características, requisitos e a estimativa de preços, tenham sido devidamente elaboradas pelo setor competente, com base em parâmetros técnicos objetivos, visando à melhor satisfação do interesse público.



Cumprе destacar que não compete ao órgão de assessoramento jurídico realizar auditoria sobre a competência dos agentes públicos responsáveis pela prática dos atos administrativos, tampouco sobre atos já praticados. Cada agente deve zelar para que suas condutas estejam dentro dos limites da atribuição que lhe foi conferida. Registre-se, ainda, que determinadas observações são apresentadas em caráter não vinculante, com o propósito de resguardar a autoridade assessorada, a quem cabe, dentro da discricionariedade legal, decidir sobre a adoção ou não das recomendações.

Ressalta-se, contudo, que eventuais apontamentos relativos à legalidade devem ser considerados para fins de correção. O prosseguimento do processo sem tais ajustes será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2.1 DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE LICITATÓRIA ELEITA

O art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que as obras, serviços, compras e alienações realizadas pela Administração Pública devem ser precedidas de licitação que assegure igualdade de condições a todos os interessados, ressalvadas as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas em lei. A licitação configura, portanto, procedimento administrativo destinado à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, devendo observar, de forma estrita, os princípios constitucionais e legais aplicáveis, especialmente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, competitividade e interesse público.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021 disciplina as normas gerais de licitações e contratos administrativos, estabelecendo as modalidades licitatórias cabíveis e os critérios a serem observados pelo gestor público na condução dos processos de contratação, sempre voltados à obtenção da proposta mais vantajosa ao interesse público.

No caso em análise, verifica-se que a autoridade competente optou pela utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica, para a contratação de instituição financeira/empresa especializada para operacionalização dos serviços relacionados ao processamento da folha de pagamento dos servidores municipais, incluindo abertura e manutenção de contas-salário, processamento dos créditos remuneratórios e disponibilização de crédito consignado aos servidores públicos municipais.

Nos termos do art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021, o pregão é a modalidade adequada para aquisição de bens e serviços comuns, sendo estes definidos, conforme inciso XIII do mesmo dispositivo, como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos no edital, mediante especificações usuais de mercado.

Embora a legislação não apresente rol taxativo dos serviços considerados comuns, a doutrina e a jurisprudência consolidaram o entendimento de que a



caracterização do objeto como comum não está vinculada à sua complexidade operacional, mas sim à possibilidade de definição objetiva de seus padrões de desempenho e qualidade com base em parâmetros usuais de mercado.

No presente caso, a análise dos autos, em especial do Termo de Referência e do Estudo Técnico Preliminar, evidencia que o objeto da contratação possui características padronizadas e amplamente disponíveis no mercado financeiro e bancário, podendo ser objetivamente especificado pela Administração, especialmente quanto ao processamento da folha de pagamento, abertura de contas-salário, operacionalização dos créditos remuneratórios e disponibilização de serviços bancários correlatos, enquadrando-se, portanto, no conceito de serviço comum.

Ademais, observa-se que a Administração adotou o critério de julgamento pelo maior lance/oferta, considerando que a contratação prevê contrapartida financeira mínima em favor do Município pela operacionalização da folha de pagamento, circunstância juridicamente admitida em contratações dessa natureza, especialmente diante do potencial econômico decorrente da movimentação financeira da folha salarial dos servidores municipais.

Verifica-se, ainda, que a escolha pela forma eletrônica mostra-se compatível com a natureza do objeto e com os princípios da competitividade, publicidade e seleção da proposta mais vantajosa, ampliando o alcance do certame e possibilitando maior participação de instituições financeiras interessadas.

Assim, conclui-se que a adoção da modalidade pregão, na forma eletrônica e com critério de julgamento pelo maior lance/oferta, mostra-se juridicamente adequada ao caso concreto, estando alinhada à natureza do objeto, às características do mercado fornecedor e aos princípios que regem a Administração Pública, não se identificando irregularidade na escolha efetuada pela autoridade competente.

Passa-se, neste momento, à análise das fases do processo licitatório, iniciando-se pela etapa de planejamento.

2.2 DO PLANEJAMENTO (ART. 18 DA LEI Nº 14.133/2021)

A Lei nº 14.133/2021 dispõe que a fase preparatória da licitação corresponde ao momento de planejamento, devendo compatibilizar-se, sempre que elaborado, com o Plano Anual de Contratações e com as leis orçamentárias, bem como contemplar as variáveis técnicas, mercadológicas e de gestão que possam impactar a futura contratação, nos termos do art. 18, caput.

O referido artigo também especifica um conjunto de providências e documentos que devem instruir o planejamento, conforme a seguir:



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.” (grifou-se).

No caso concreto, considerando que a contratação adota critério de julgamento pelo maior lance/oferta, a estimativa constante dos autos refere-se valor mínimo aceitável de outorga em favor da Administração Pública, e não propriamente a despesa estimada da contratação.

No mesmo artigo, o legislador tratou dos elementos que compõem o Estudo Técnico Preliminar, documento destinado a demonstrar o problema a ser solucionado e a alternativa mais adequada para tanto, possibilitando a análise da viabilidade técnica e econômica da contratação (§ 1º). São eles:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à



capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Cumpra registrar que o Estudo Técnico Preliminar deverá contemplar, no mínimo, os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do art. 18, em atendimento ao que estabelece o §2º da norma. Caso não sejam incluídos os demais itens listados no §1º, a Administração deverá apresentar a devida justificativa para sua ausência.

Registre-se que, nos termos do art. 176 da Lei nº 14.133/2021, os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes possuem regime transitório para implementação integral de determinadas exigências da nova lei, circunstância que mitiga eventual ausência de previsão da contratação no Plano de Contratações Anual

2.3 DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR- ETP (Art. 18, §1º da Lei 14.133/2021)

O Estudo Técnico Preliminar constante dos autos atende aos elementos exigidos pelo art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021, apresentando a descrição do problema administrativo relacionado à necessidade de garantir maior eficiência, segurança e regularidade na operacionalização da folha de pagamento dos servidores municipais, bem como evidenciando o interesse público envolvido na contratação. O documento demonstra as dificuldades enfrentadas pela Administração no processamento da folha de pagamento, especialmente quanto à precisão, pontualidade e eficiência operacional, apontando os impactos administrativos decorrentes da manutenção do modelo atualmente utilizado.

O ETP também apresenta os requisitos da futura contratação, contemplando aspectos relacionados à automação dos procedimentos, integração com sistemas existentes, segurança das informações, suporte técnico, disponibilidade dos serviços e operacionalização bancária da folha de pagamento, incluindo abertura de contas-salário e disponibilização de serviços correlatos aos servidores municipais.

Ademais, o estudo realizou levantamento das soluções disponíveis no mercado, analisando alternativas como desenvolvimento de sistema próprio, terceirização integral dos serviços, utilização de software de código aberto, parceria com outras prefeituras e contratação de instituição financeira, concluindo, de forma



motivada, pela viabilidade técnica e econômica da contratação de instituição financeira especializada para operacionalização da folha de pagamento municipal.

Verifica-se, ainda, que o ETP apresenta justificativa quanto à adoção do modelo de contratação com previsão de contrapartida financeira mínima em favor do Município, destacando o insucesso de certames anteriormente realizados, nos quais não houve interessados ou apresentação de propostas válidas, circunstância que motivou a readequação do modelo licitatório, com estabelecimento de valor mínimo aceitável para fins de maior competitividade e viabilidade da contratação.

Consta também análise acerca da ausência de parcelamento da contratação, devidamente justificada pela necessidade de uniformidade, padronização, eficiência operacional e centralização da responsabilidade técnica em uma única instituição financeira, em consonância com os princípios da economicidade e da eficiência administrativa.

Dessa forma, conclui-se que o Estudo Técnico Preliminar mostra-se, em tese, regular e suficiente para subsidiar o prosseguimento do feito, apresentando os elementos essenciais exigidos pela Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à demonstração da necessidade administrativa, análise das soluções disponíveis no mercado, definição da solução escolhida e justificativa da viabilidade da contratação pretendida.

2.4 PESQUISA DE PREÇOS

A estimativa da contratação foi elaborada com base em pesquisa de mercado devidamente documentada nos autos, em conformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, utilizando-se como parâmetro contratações públicas similares realizadas por outros entes da Administração Pública, bem como outras fontes idôneas aptas a demonstrar o potencial econômico relacionado à operacionalização da folha de pagamento de servidores públicos municipais.

Ademais, o processo conta com mapa comparativo de preços contendo tratamento estatístico dos dados coletados, incluindo média, mediana e demais elementos comparativos, em observância às boas práticas administrativas e aos princípios da economicidade, razoabilidade e vantajosidade da contratação.

A metodologia adotada evidencia preocupação da Administração em identificar parâmetros compatíveis com os praticados no mercado, especialmente considerando a natureza específica da contratação, que envolve prestação de serviços bancários relacionados à operacionalização da folha de pagamento, abertura de contas-salário e disponibilização de serviços financeiros correlatos aos servidores municipais.

Recomenda-se, por cautela e como medida de boa governança administrativa, a conferência da integralidade da pesquisa de preços constante dos autos, especialmente quanto à identificação das fontes consultadas, à metodologia utilizada



e à coerência entre os valores obtidos e as condições econômicas do Município, em alinhamento às orientações dos órgãos de controle.

Verifica-se que a Administração Municipal optou pela adoção de critério de julgamento pelo maior lance/oferta, estabelecendo valor mínimo aceitável de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) como contrapartida financeira mínima em favor do Município para operacionalização da folha de pagamento.

Consta dos autos justificativa administrativa informando que, embora a pesquisa mercadológica inicial tenha identificado potencial econômico superior para a contratação, procedimentos licitatórios anteriormente realizados pelo Município relacionados ao objeto restaram fracassados ou desertos, em razão da ausência de interessados ou da inexistência de propostas válidas.

Diante desse cenário, a Administração promoveu a readequação da modelagem da contratação, fixando valor mínimo aceitável com o objetivo de ampliar a competitividade do certame, atrair possíveis interessados e assegurar a viabilidade prática da contratação, sem afastar a obtenção de retorno econômico em favor da Administração Pública.

A medida encontra respaldo nos princípios da razoabilidade, competitividade, eficiência e interesse público, especialmente considerando as peculiaridades do Município, o porte da folha de pagamento, o quantitativo de servidores e a realidade do mercado regional, fatores que impactam diretamente na atratividade econômica da contratação para as instituições financeiras.

Assim, verifica-se que a definição do valor mínimo pela Administração encontra-se devidamente motivada nos autos, não se verifica, em tese, óbice jurídico na adoção do referido parâmetro para fins de realização do certame.

2.5 TERMO DE REFERÊNCIA – TR

O Termo de Referência constante dos autos foi elaborado em consonância com o Estudo Técnico Preliminar, descrevendo o objeto como a contratação de instituição financeira/empresa especializada para operacionalização dos serviços relacionados ao processamento da folha de pagamento dos servidores municipais, incluindo crédito em conta dos valores remuneratórios, abertura e manutenção de contas-salário e disponibilização de serviços correlatos, tais como operações de crédito consignado, conforme especificações e condições estabelecidas no instrumento convocatório.

Verifica-se que o Termo de Referência apresenta a descrição da solução pretendida, os requisitos da contratação, a forma de execução do objeto, os critérios de seleção do fornecedor, o modelo de gestão contratual, os parâmetros de habilitação e a estimativa da contrapartida financeira mínima exigida pela



Administração, em alinhamento com a necessidade administrativa previamente identificada no Estudo Técnico Preliminar.

Ademais, o documento contempla a definição do critério de julgamento pelo maior lance/oferta, fixando contrapartida financeira mínima no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), em conformidade com a modelagem adotada pela Administração para a presente contratação, a qual busca assegurar retorno econômico ao Município e ampliar a competitividade do certame.

Observa-se, ainda, que o Termo de Referência atende, em linhas gerais, aos requisitos previstos no art. 6º, inciso XXIII, e no art. 40, §1º, da Lei nº 14.133/2021, ao contemplar a definição do objeto, os requisitos técnicos da contratação, a justificativa da necessidade administrativa, o modelo de execução contratual, os critérios de fiscalização e os parâmetros básicos necessários à futura contratação.

Quanto às exigências de habilitação previstas na minuta do edital e no Termo de Referência, estas se mostram, em princípio, compatíveis com a natureza do objeto e adequadas à garantia da regular execução contratual, não se evidenciando, a priori, restrições indevidas à competitividade, especialmente diante da necessidade de assegurar capacidade técnica, regularidade fiscal, qualificação econômico-financeira e aptidão operacional da futura contratada para gerenciamento da folha de pagamento municipal.

Constata-se também que o Termo de Referência prevê regras relacionadas à fiscalização e gestão contratual, em consonância com o art. 117 da Lei nº 14.133/2021, estabelecendo atribuições ao fiscal técnico, fiscal administrativo e gestor do contrato, além de disciplinar as condições de execução, recebimento e acompanhamento da contratação.

Dessa forma, conclui-se que o Termo de Referência mostra-se, em tese, regular e suficiente para subsidiar o prosseguimento do procedimento licitatório, sem prejuízo das recomendações e ajustes pontuais já consignados ao longo da presente análise jurídica.

2.6 DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Constam dos autos Informação de Dotação Orçamentária e Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira emitidas pelos setores competentes, indicando a existência de previsão orçamentária vinculada à natureza de despesa correspondente aos serviços objeto da contratação, em conformidade com a Lei Orçamentária Anual, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias vigentes.

Todavia, verifica-se que o presente procedimento licitatório possui peculiaridade relevante, uma vez que adota a modalidade pregão eletrônico com critério de julgamento pelo maior lance/oferta, tratando-se, em essência, de



contratação que prevê contrapartida financeira em favor do Município pela operacionalização da folha de pagamento dos servidores públicos municipais.

Nesse contexto, a modelagem da contratação não possui natureza típica de despesa administrativa direta suportada integralmente pela Administração Pública, mas sim de contratação que poderá gerar retorno econômico ao Município, mediante pagamento de valor mínimo pela instituição financeira vencedora do certame.

Assim, a exigência de demonstração de disponibilidade orçamentária assume menor relevância prática no caso concreto, tendo em vista a ausência, em princípio, de desembolso financeiro direto pela Administração Pública.

Ainda assim, a juntada da Informação de Dotação Orçamentária e da Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira revela-se medida prudencial e alinhada às boas práticas administrativas e às orientações dos órgãos de controle, especialmente para fins de cobertura de eventuais despesas acessórias relacionadas à gestão, fiscalização ou execução contratual, não se identificando, portanto, óbice jurídico ao prosseguimento do feito sob o aspecto orçamentário e financeiro.

2.7 DA ANÁLISE DA MINUTA DO EDITAL E DA MINUTA DO CONTRATO (ART. 53 DA LEI Nº 14.133/2021)

Procede-se à análise jurídica da minuta do edital e da minuta do contrato constantes do presente processo administrativo, com o objetivo de verificar sua conformidade com a legislação vigente, especialmente a Lei nº 14.133/2021, bem como sua coerência com os documentos que compõem a fase preparatória, notadamente o Documento de Formalização da Demanda, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência.

Da análise da minuta do edital, verifica-se que esta contempla, em linhas gerais, os elementos essenciais exigidos pela legislação, apresentando regras relativas ao objeto da contratação, às condições de participação, ao critério de julgamento pelo maior lance/oferta, aos requisitos de habilitação, aos prazos, às sanções administrativas e aos meios de impugnação e recurso, em observância aos princípios da legalidade, isonomia, competitividade, publicidade e julgamento objetivo.

Constata-se que a modalidade adotada pregão na forma eletrônica, mostra-se, em tese, compatível com a natureza do objeto, especialmente diante da possibilidade de definição objetiva das condições de execução dos serviços relacionados à operacionalização da folha de pagamento municipal, nos termos dos arts. 6º, XIII e XLI, e 28, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

Verifica-se, ainda, que o edital prevê critério de julgamento pelo maior lance/oferta, considerando a existência de valor mínimo aceitável de outorga em favor do Município pela operacionalização da folha de pagamento dos servidores públicos



PREFEITURA MUNICIPAL DE AXIXÁ DO TOCANTINS
PROCURADORIA MUNICIPAL



municipais, circunstância compatível com a modelagem adotada pela Administração para o presente certame.

Ademais, a minuta do edital disciplina adequadamente aspectos relacionados à participação dos licitantes, fase de propostas, formulação de lances, negociação, julgamento, habilitação, recursos administrativos, sanções e gestão contratual, observando, em linhas gerais, as disposições previstas na Lei nº 14.133/2021.

No que se refere à minuta do contrato, observa-se que esta atende, de forma geral, às exigências do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, contemplando cláusulas essenciais relativas ao objeto, prazo de vigência, obrigações das partes, fiscalização contratual, hipóteses de alteração e rescisão, penalidades administrativas, responsabilidades das partes e mecanismos de acompanhamento da execução contratual.

As cláusulas contratuais mostram-se, em princípio, compatíveis com o Termo de Referência e com os demais documentos da fase preparatória, inexistindo contradições materiais relevantes capazes de comprometer a coerência interna do procedimento licitatório.

Verifica-se também que a minuta contempla disposições relacionadas à fiscalização e gestão contratual, em consonância com o art. 117 da Lei nº 14.133/2021, estabelecendo atribuições aos agentes responsáveis pelo acompanhamento da execução do contrato, bem como prevendo sanções administrativas proporcionais e compatíveis com a legislação vigente, assegurados o contraditório e a ampla defesa, nos termos dos arts. 155 a 163 da Lei nº 14.133/2021.

Todavia, recomenda-se, por cautela e visando maior segurança jurídica e coerência técnica do procedimento, a adequação pontual da redação do objeto constante do edital e da minuta contratual, substituindo-se a expressão “lançamento da folha de pagamento” por terminologia mais compatível com a efetiva natureza da contratação, tais como “operacionalização”, “gerenciamento” ou “processamento da folha de pagamento”, considerando que os documentos técnicos indicam tratar-se de contratação de instituição financeira para operacionalização dos serviços bancários relacionados à folha salarial dos servidores municipais.

Recomenda-se, ainda, que seja ajustada a referência ao “valor estimado da contratação” constante da minuta do edital, esclarecendo-se que o montante de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) corresponde ao valor mínimo aceitável de oferta/outorga em favor da Administração Pública, e não propriamente à despesa estimada da contratação, em razão do critério de julgamento adotado pelo maior lance/oferta.

Dessa forma, sob o aspecto jurídico-formal, não se identificam vícios ou ilegalidades capazes de impedir o prosseguimento do certame, estando as minutas do edital e do contrato, em linhas gerais, aptas a reger a futura contratação, sem



prejuízo das recomendações e adequações pontuais consignadas na presente análise jurídica.

3. CONCLUSÃO E PARECER

Diante da análise realizada, verifica-se que o presente processo administrativo observa, em linhas gerais, os requisitos estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, encontrando-se devidamente instruído com os documentos essenciais da fase preparatória, tais como Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, Mapa de Gerenciamento de Riscos, pesquisa de preços, declaração de adequação orçamentária e minuta do edital e contrato administrativo.

Verifica-se, ainda, que a Administração apresentou justificativa para adoção da modalidade pregão eletrônico com critério de julgamento pelo maior lance/oferta, em razão da natureza da contratação relacionada à operacionalização da folha de pagamento dos servidores municipais, bem como da previsão de contrapartida financeira mínima em favor do Município.

Diante do exposto, esta **Procuradoria Municipal opina, pela aprovação da minuta do edital e da minuta contratual, bem como pelo regular prosseguimento do processo licitatório**, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, não se identificando impedimento jurídico para continuidade do feito, desde que observadas as recomendações consignadas ao longo da presente manifestação.

Por cautela e como medida de boa governança administrativa, recomenda-se:

1. a adequação da descrição do objeto constante do edital e da minuta contratual, substituindo-se a expressão “lançamento da folha de pagamento” por terminologia mais compatível com a natureza efetiva da contratação, tais como “operacionalização”, “gerenciamento” ou “processamento da folha de pagamento dos servidores municipais”;
2. a adequação da referência ao “valor estimado da contratação”, esclarecendo-se expressamente que o montante de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) corresponde ao valor mínimo aceitável de oferta/outorga em favor da Administração Pública, em razão do critério de julgamento pelo maior lance/oferta adotado no certame;
3. a rigorosa observância das regras de publicidade do certame, inclusive quanto à publicação do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, sítio eletrônico oficial do Município e demais meios legalmente exigidos, em observância aos princípios da publicidade, transparência e ampla competitividade;



PREFEITURA MUNICIPAL DE AXIXÁ DO TOCANTINS
PROCURADORIA MUNICIPAL



4. a verificação, previamente à publicação definitiva do edital, da coerência integral entre o DFD, ETP, Termo de Referência, minuta do edital e minuta contratual, a fim de evitar divergências conceituais ou materiais acerca da natureza da contratação.

Ressalte-se que o presente parecer possui natureza estritamente jurídica, limitando-se à análise da legalidade, juridicidade e conformidade do procedimento com o ordenamento jurídico vigente, especialmente a Lei nº 14.133/2021 e demais normas aplicáveis, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo, tampouco aspectos de ordem técnica, operacional, econômica ou financeira, os quais são de competência exclusiva da Administração Pública e dos setores técnicos responsáveis, nos termos do princípio da segregação de funções administrativas.

É o parecer.

Axixá do Tocantins – TO, 14 de maio de 2026.

DAYANNY CASTRO DE SOUSA MORAES
Procuradora do Município de Axixá do Tocantins
OAB/MA nº 18180