



MUNICÍPIO DE BITURUNA

SETOR JURÍDICO

Av. Dr. Oscar Geyer, 489 - Centro - CEP: 84640-000

CNPJ: 81.648.859/0001-03 - Fone: 42 - 35538609

www.bituruna.pr.gov.br - e-mail: juridico.pmb@bituruna.pr.gov.br

PARECER JURÍDICO

Ilmo. Sra. Elisângela de Paula Castilho
DD. Pregoeira e Equipe de Apoio
Prefeitura Municipal de Bituruna
Bituruna - PR

Processo Licitatório nº 016/2026
Modalidade: Pregão Eletrônico nº. 007/2026

I. RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica da fase preparatória do Processo Administrativo nº 016/2026, instaurado pelo Município de Bituruna/PR para realização do Pregão Eletrônico nº 007/2026, cujo objeto consiste na contratação de instituição financeira, pública ou privada, inclusive cooperativa de crédito, devidamente autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil, para centralização, processamento e gerenciamento da folha de pagamento dos servidores, empregados públicos, agentes políticos, conselheiros, estagiários e demais beneficiários da Administração Direta Municipal e da Fundação Municipal de Saúde de Bituruna.

Consta da autorização de abertura do processo que o procedimento foi autorizado em 06 de maio de 2026, sob a modalidade pregão eletrônico, forma de julgamento global, vigência de 60 meses e objeto compatível com a contratação de instituição financeira para gerenciamento da folha, abrangendo a Administração Direta e a Fundação Municipal de Saúde de Bituruna.

A demanda foi formalizada pela Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento, com participação do Departamento de Recursos Humanos, tendo sido caracterizada como serviço continuado, essencial e sem desembolso financeiro direto pela Administração, com obtenção de contrapartida/outorga pela instituição financeira vencedora, no valor mínimo estimado de R\$ 250.000,00.

Integram a instrução, dentre outros documentos:

- i. Documento de Formalização da Demanda;
- ii. Estudo Técnico Preliminar;
- iii. Termo de Referência;
- iv. Mapa de Pesquisa de Preços;
- v. Matriz/Análise de Riscos;



MUNICÍPIO DE BITURUNA

SETOR JURÍDICO

Av. Dr. Oscar Geyer, 489 - Centro - CEP: 84640-000

CNPJ: 81.648.859/0001-03 - Fone: 42 - 35538609

www.bituruna.pr.gov.br - e-mail: juridico.pmb@bituruna.pr.gov.br

- vi. Justificativa da Modalidade e do Critério de Julgamento;
- vii. Termo de Anuência e Adesão da Fundação Municipal de Saúde;
- viii. minuta de edital e anexos;
- ix. minuta contratual e Decreto Municipal nº 001/2026 de designação da agente de contratação, pregoeira e equipe de apoio.

A Fundação Municipal de Saúde de Bituruna manifestou anuência expressa à condução centralizada do procedimento pelo Município, reconhecendo que a inclusão de sua folha de pagamento amplia a escala econômica do objeto, favorece a padronização de procedimentos e não compromete sua autonomia administrativa, orçamentária, financeira e contábil.

Em relação a análise jurídica, diz o artigo 53 da Lei nº 14.133/21:

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.

Nesse sentido, há de se ressaltar o contido no *caput* do artigo 53, supra, o qual estabelece a obrigação do órgão de assessoramento, no sentido de realizar o *controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação*.

Nesta fase do procedimento, deve ser observado os termos legais do processo em si, seja para um olhar técnico-jurídico, seja para fins de orientação ao setor responsável pelo certame.

Esse entendimento é corroborado pelo artigo 169, inciso II da nova Lei de Licitações, vez que sua redação assim estabelece:

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

(..)

II - Segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

Assume, portanto, o órgão de assessoramento responsabilidade ímpar, no efetivo controle da legalidade do procedimento como um todo, e não como anteriormente previsto pela Lei nº 8.666/93 que estabelecia que o parecer jurídico se dava em relação ao edital.



MUNICÍPIO DE BITURUNA

SETOR JURÍDICO

Av. Dr. Oscar Geyer, 489 - Centro - CEP: 84640-000

CNPJ: 81.648.859/0001-03 - Fone: 42 - 35538609

www.bituruna.pr.gov.br - e-mail: juridico.pmb@bituruna.pr.gov.br

Neste sentido, o artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos na fase preparatória da contratação pública, vejamos:

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.

II. DO PARECER

Frente a tais premissas, há de se analisar o procedimento em si:

O Estudo Técnico Preliminar acostado aos autos foi elaborado de forma compatível com a natureza e a complexidade da contratação pretendida, contemplando os elementos essenciais exigidos pela Lei nº 14.133/2021. O documento apresenta a definição do objeto, consistente na contratação de instituição financeira, pública ou privada, inclusive cooperativa de crédito autorizada pelo Banco Central do Brasil, para centralização,



MUNICÍPIO DE BITURUNA

SETOR JURÍDICO

Av. Dr. Oscar Geyer, 489 - Centro - CEP: 84640-000

CNPJ: 81.648.859/0001-03 - Fone: 42 - 35538609

www.bituruna.pr.gov.br - e-mail: juridico.pmb@bituruna.pr.gov.br

processamento e gerenciamento da folha de pagamento da Administração Direta do Município de Bituruna/PR e da Fundação Municipal de Saúde de Bituruna; descreve a necessidade administrativa e a justificativa da contratação, especialmente diante da essencialidade e continuidade do serviço, da necessidade de regularização do modelo anteriormente utilizado e da obtenção de proposta economicamente vantajosa à Administração; indica o quantitativo estimado de 730 servidores/beneficiários, sendo 552 vinculados à Prefeitura Municipal e 178 à Fundação Municipal de Saúde; aborda o levantamento de mercado, a estimativa econômica da contratação, o valor mínimo de outorga de R\$ 250.000,00, os requisitos da solução, os resultados pretendidos, a análise de riscos, a justificativa para o não parcelamento, os impactos operacionais e a conclusão pela viabilidade técnica e econômica da contratação.

Registre-se, ainda, que o ETP trata da inclusão da Fundação Municipal de Saúde de Bituruna no escopo da contratação, medida que amplia a escala econômica do objeto, favorece a padronização dos procedimentos e contribui para a seleção da proposta mais vantajosa, sem prejuízo da autonomia administrativa, orçamentária, financeira e contábil da entidade, conforme também formalizado no respectivo Termo de Anuência e Adesão. Portanto, encontra-se em perfeita harmonia ao mínimo exigido em lei e disposto no §1º e incisos do artigo 18 da NLLC, senão vejamos:

Art. 18. [...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

- 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;



MUNICÍPIO DE BITURUNA

SETOR JURÍDICO

Av. Dr. Oscar Geyer, 489 - Centro - CEP: 84640-000

CNPJ: 81.648.859/0001-03 - Fone: 42 - 35538609

www.bituruna.pr.gov.br - e-mail: juridico.pmb@bituruna.pr.gov.br

- 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.

Verifica-se ainda que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contém os seguintes itens: definição do objeto, justificativa, prazo de entrega e condições de execução, condições de pagamento, dotação orçamentária, obrigações da Contratante e da Contratada, fiscalização, extinção do contrato e sanções aplicáveis, contendo, por conseguinte, todos os elementos exigidos pelo inciso XXIII do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021 e Decreto Municipal n. 210/2023, que assim determina:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a. definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b. fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c. descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d. requisitos da contratação;
- e. modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f. modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g. critérios de medição e de pagamento;
- h. forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i. estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j. adequação orçamentária.

Desta forma, é possível aferir que a fase preparatória do certame encontra-se em consonância com as exigências mínimas exigidas pela NLLC para fins de contratação de licitações públicas.

Ainda, conforme já informado ao norte, a elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica contendo quatro anexos, quais sejam: o estudo técnico preliminar, a ata de registros de preços, o termo de referência e a minuta do contrato.



MUNICÍPIO DE BITURUNA

SETOR JURÍDICO

Av. Dr. Oscar Geyer, 489 - Centro - CEP: 84640-000

CNPJ: 81.648.859/0001-03 - Fone: 42 - 35538609

www.bituruna.pr.gov.br - e-mail: juridico.pmb@bituruna.pr.gov.br

Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

In casu, verifica-se que o edital cumpre os requisitos legais conforme o artigo acima referido.

Assim, analisando os demais documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se o documento de formalização da demanda, o estudo técnico preliminar, a devida autorização de abertura da presente licitação acompanhada da minuta do edital e seus anexos e, por fim, o termo de referência.

Consta, ainda, no presente certame, o Mapa de Pesquisa de Preços, devidamente subscrito pela Secretaria Municipal de Administração, Finanças e Planejamento, elaborado em atenção ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e considerando a natureza peculiar da contratação, na qual não há desembolso financeiro direto pela Administração Pública, mas sim o recebimento de valor de outorga a ser pago pela instituição financeira vencedora ao Município.

No referido documento, restou consignado que o valor mínimo de outorga de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), mostra-se compatível com os parâmetros documentais atualizados, com contratações similares analisadas e com os dados consolidados da folha de pagamento da Prefeitura Municipal de Bituruna e da Fundação Municipal de Saúde de Bituruna.

Assim, diversamente das contratações ordinárias em que a Administração estima o valor da despesa a ser suportada pelo erário, no presente caso o valor apurado corresponde ao **montante mínimo a ser recebido pelo Município**, a título de contrapartida econômica pela exploração dos serviços de centralização, processamento e gerenciamento da folha de pagamento, devendo tal valor ser majorado pelos licitantes durante a fase competitiva, em observância ao critério de julgamento pelo maior lance/maior oferta.

Dessa forma, a adoção do valor mínimo de **R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais)**, atende aos princípios do planejamento, economicidade, competitividade, julgamento objetivo e seleção da proposta mais vantajosa, previstos na Lei nº 14.133/2021, especialmente porque representa receita em favor da Administração Municipal, sem conferir à futura contratada exclusividade sobre crédito consignado, sobre a totalidade das disponibilidades financeiras, contas bancárias, aplicações, convênios, fontes vinculadas, arrecadação ou demais recursos do Município e da Fundação Municipal de Saúde, ressalvada apenas a exclusividade relativa à centralização e ao processamento dos créditos da folha de pagamento, respeitada a portabilidade bancária dos beneficiários.

Portanto, sob o aspecto jurídico-formal, a pesquisa de preços apresentada revela-se adequada à especificidade do objeto, servindo como parâmetro mínimo



MUNICÍPIO DE BITURUNA

SETOR JURÍDICO

Av. Dr. Oscar Geyer, 489 - Centro - CEP: 84640-000

CNPJ: 81.648.859/0001-03 - Fone: 42 - 35538609

www.bituruna.pr.gov.br - e-mail: juridico.pmb@bituruna.pr.gov.br

de outorga e como elemento idôneo de suporte à disputa pelo maior retorno econômico à Administração.

Ademais, há despacho do Sr. Prefeito determinando a deflagração do procedimento administrativo.

O processo se iniciou mediante solicitação da Secretaria competente, sendo que tal solicitação está acompanhada orçamentos e da dotação orçamentária para ordenar a despesa. Observa-se que o solicitante é autoridade competente para a solicitação em questão. Ainda, que demonstrou a origem dos recursos para tal aquisição.

O Preço referencial foi balizado pelo menor preço apresentados por meio de cotações.

Ainda, registra-se que a pesquisa de preços foi elaborada em conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e com o Decreto Municipal nº 210/2023, observada a peculiaridade do objeto, que não gera despesa ao Município, mas sim receita de outorga a ser paga pela instituição financeira vencedora.

Foram utilizados como parâmetros contratações similares realizadas por outros entes públicos, especialmente General Carneiro/PR, Rio Bonito do Iguacu/PR e Manduri/SP, cujos objetos guardam pertinência com o gerenciamento de folha de pagamento.

Dessa forma, a fixação do valor mínimo de outorga em R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), mostra-se justificada e compatível com os princípios do planejamento, economicidade, competitividade, julgamento objetivo e seleção da proposta mais vantajosa, por se tratar de valor mínimo a ser recebido pela Administração e majorado na fase de lances.

Importante advertir que o TCU já consolidou entendimento acerca da responsabilidade do coletor da pesquisa de preço e da autoridade que homologa o certame acerca da formulação do preço que compõe a licitação e método mais adequado para aferir a adequação dos preços licitados aos de mercado.

“É de competência do pregoeiro e da autoridade que homologa o certame verificar se houve pesquisa recente de preços junto ao mercado fornecedor do bem licitado e se essa pesquisa se orientou por critérios aceitáveis.” (Acórdão nº 2318/2017-TCU/Plenário)”

“Ou seja, ainda que a pesquisa de preços tenha sido efetuada por outrem, ao pregoeiro e à autoridade superior que homologou o certame cabem verificar se a coleta de preço seguiu critérios aceitáveis, consoante sobressai o magistério jurisprudencial desta Casa de Contas” (Acórdão nº 4.828/2017-TCU/ 2ª Câmara)”

Quanto à reserva de dotação orçamentária, verifica-se que a presente contratação **não gera desembolso financeiro direto pela Administração**, pois a instituição financeira vencedora é quem pagará ao Município o valor ofertado a título de **outorga**.



MUNICÍPIO DE BITURUNA

SETOR JURÍDICO

Av. Dr. Oscar Geyer, 489 - Centro - CEP: 84640-000

CNPJ: 81.648.859/0001-03 - Fone: 42 - 35538609

www.bituruna.pr.gov.br - e-mail: juridico.pmb@bituruna.pr.gov.br

Assim, **não se mostra necessária reserva de dotação orçamentária para pagamento da contratada**, uma vez que o ajuste não cria despesa pública, mas receita em favor do Município. Eventual despesa acessória ou superveniente somente poderá ser assumida mediante prévia dotação orçamentária e observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, a ausência de reserva de dotação específica não compromete a regularidade do certame.

O edital de licitação constante nos autos está de acordo com a legislação civil e atende os interesses da administração, inclusive permitindo a ampla concorrência de licitantes para oferecer o melhor preço.

Logo, considerando tais premissas e tais fatos, *a priori*, não há motivos que revelem eventuais nulidades ou necessidade de correções, o que, logicamente não impede eventuais irrisignações por parte dos eventuais licitantes em momento oportuno.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo encontram-se devidamente instruído, atendendo as exigências mínimas legais, a fim de encontrar a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

III. DA CONCLUSÃO

Dito isso, levando tudo em consideração no aqui elencado, este órgão de assessoria **OPINA** de maneira **FAVORÁVEL** à tramitação do presente processo licitatório, pois, salvo melhor juízo, não há qualquer mácula a ser reparada, retificada ou apontada na fase interna do procedimento, podendo ser dado prosseguimento ao feito nos termos do artigo 53, §3º da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer.

Bituruna, 08 de maio de 2026.

Manuella Lucia Zanini Fadel

Advogada Municipal

OAB/PR 41.510