



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Salesópolis, 6 de julho de 2026.

PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo Digital nº 1.090/2026

E M E N T A: LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS CONTINUADOS. ZELADORIA URBANA E LIMPEZA PREDIAL. EXAME JURÍDICO PRÉVIO (ART. 53, LEI 14.133/2021).

I – DO RELATÓRIO

Cuida o presente de exame jurídico prévio de licitação, determinado pelo **art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021**, verbis:

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. §3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação. §4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

O pedido foi formulado pelo Departamento de Compras Públicas via Despacho nº 32, para manifestação sobre a Minuta do Edital de Pregão Eletrônico, destinado à contratação de empresa especializada em serviços continuados de **ZELADORIA URBANA, LIMPEZA PREDIAL CONVENCIONAL E PRIMEIRO ATENDIMENTO AOS**



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

MUNÍCIPES, com dedicação exclusiva de mão de obra e fornecimento de materiais e equipamentos, por 12 (doze) meses.

A contratação enquadra-se na definição do **art. 6º, XVI, da Lei nº 14.133/2021**, que conceitua serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra como aqueles cujo modelo contratual exige que os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante, sem compartilhamento de recursos com outros contratos.

O **valor médio apurado no Mapa de Cotações** (Despacho 31 - SC 000385/2026) totalizou R\$ 9.767.576,35 (nove milhões, setecentos e sessenta e sete mil, quinhentos e setenta e seis reais e trinta e cinco centavos), resultante de 4 cotações válidas (GUIMA CONSECO, JOB CLEAN, MILCLEAN e GSTAFF/LIPPI), após descarte fundamentado de BELSEG e KONSERV por ausência de Tabela de Composição de Custos.

O DFD inicial estimara R\$ 8.751.255,03/ano. O processo integra o apenso Proc. 782/2026 (crédito adicional suplementar de R\$ 4.909.804,56 por superávit financeiro, via Lei Municipal nº 2.139/2026 e Decreto nº 4.115/2026), sobre o qual esta SEAJU exarou Parecer Favorável em 30/04/2026.

As reservas orçamentárias (Notas de Pré-empenho nºs 01100 a 01112/2026) totalizam R\$ 4.883.788,44 em 11 fichas orçamentárias multissetoriais, referentes a 6 meses de execução.

Da leitura integral dos 399 fólios, com cotejo frente à Lei nº 14.133/2021, à LC nº 101/2000, à Lei nº 4.320/1964 e à LC nº 123/2006, foram identificados **13 (treze) pontos de atenção**, classificados nos graus CRÍTICO, RELEVANTE, MODERADO e FORMAL, detalhados na Seção III.

É a síntese do necessário, passa-se à fundamentação.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 – Do Regime Jurídico e dos Princípios

Regem a contratação os princípios enumerados no **art. 5º da Lei nº 14.133/2021**:

***Art. 5º.** Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.*



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

II.2 – Da Fase Preparatória

O **art. 18 da Lei nº 14.133/2021** delinea os elementos obrigatórios da fase preparatória, com destaque para o inciso IX:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...); IV – o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação; (...); 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**; X – a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual(...); § 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(...); IV – estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte; (...); 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; (...).

II.3 – Da Estimativa de Preços

O **art. 23 da Lei nº 14.133/2021** fixa a hierarquia das fontes para a estimativa de preços:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; (...); § 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo. (...).

II.4 – Do Conteúdo do Edital

O art. 25 da Lei nº 14.133/2021 define o conteúdo mínimo do edital:

Art. 25, caput e §§7º e 8º.

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. (...); § 7º Independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. § 8º Nas licitações de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento será por: I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver*



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais; II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos. (...).

II.5 – Da Habilitação Técnica e da Vedação a Exigências Restritivas

O **art. 67 da Lei nº 14.133/2021** delimita a documentação de qualificação técnica admissível:

Art. 67, caput, I, II, V; §§1º e 2º. *A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será RESTRITA a:*

Art. 67. *A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação; II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei; (...); § 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação. § 2º Observado o disposto no caput e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados. (...).*

A vedação a atos que frustrem a competitividade está no **art. 9º, I, 'a', da Lei nº 14.133/2021**:

Art. 9º *É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo*



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas; (...).

II.6 – Do Agente de Contratação e do Pregoeiro

O **art. 8º da Lei nº 14.133/2021** disciplina a condução do certame:

Art. 8º, §§2º e 5º. §2º

***Art. 8º** A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. (...); § 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão. (...); § 5º Em licitação na modalidade pregão, o agente responsável pela condução do certame será designado pregoeiro.*

II.7 – Da Garantia de Proposta

O **art. 58 da Lei nº 14.133/2021** autoriza a garantia de proposta:

***Art. 58.** Poderá ser exigida, no momento da apresentação da proposta, a comprovação do recolhimento de quantia a título de garantia de proposta, como requisito de pré-habilitação. § 1º A garantia de proposta não poderá ser superior a 1% (um por cento) do valor estimado para a contratação. (...).*

II.8 – Da Matriz de Riscos Contratuais

A Matriz de Riscos é conceituada no **art. 6º, XXVII, e disciplinada no art. 22 da Lei nº 14.133/2021:**



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Art. 6º, XXVII - matriz de riscos: cláusula contratual definidora de riscos e de responsabilidades entre as partes e caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em termos de ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação, contendo, no mínimo, as seguintes informações: (...).

Art. 22. O edital PODERÁ contemplar matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, hipótese em que o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e com os riscos atribuídos ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pelo ente federativo. (...); § 3º Quando a contratação se referir a obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada, o edital obrigatoriamente contemplará matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado. (...).

II.9 – Da Vigência e Renovação Contratual

Os arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021 regulam a vigência de contratos de serviços contínuos:

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes: I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual; II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção; III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem. § 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data. § 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

Art. 107. Os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente,



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

II.10 – Da Adequação Orçamentária – Lei nº 4.320/1964 e LC nº 101/2000 (LRF)

O **art. 60 da Lei Federal nº 4.320/1964** impõe o requisito de dotação prévia:

***Art. 60.** É vedada a realização de despesa sem prévio empenho. §1º Em casos especiais previstos na legislação específica será dispensada a emissão da nota de empenho. §2º Será feito por estimativa o empenho da despesa cujo montante não se possa determinar. (...).*

O **art. 16 da LC nº 101/2000 – LRF** condiciona toda geração de despesa:

***Art. 16.** A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. § 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício; II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições. § 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas. (...); § 4º As normas do caput constituem condição prévia para: I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras; (...).*

Para despesas de caráter continuado com duração superior a dois exercícios, incide o **art. 17 da LC nº 101/2000**:



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

***Art. 17.** Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (...); § 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.*

II.11 – Do Tratamento Diferenciado ME/EPP

O **art. 4º, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021** fixa a inaplicabilidade objetiva dos benefícios da LC nº 123/2006:

***Art. 4º.** Aplicam-se às licitações e contratos disciplinados por esta Lei as disposições constantes dos arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. § 1º As disposições a que se refere o caput deste artigo não são aplicadas: I - no caso de licitação para aquisição de bens ou contratação de serviços em geral, ao item cujo valor estimado for superior à receita bruta máxima admitida para fins de enquadramento como empresa de pequeno porte; (...).*

III – DA ANÁLISE DOS AUTOS

III.1 – Pontos Críticos

III.1.1 – Fichas orçamentárias sem cobertura real no TR e no Edital

Da análise das consultas de disponibilidade orçamentária (GeoSIAP) juntadas ao processo, constata-se que as Fichas nºs 5, 11 e 377, indicadas no Termo de Referência (fls. 163/399) e reproduzidas no item 1.5 da Minuta do Edital, apresentavam saldo **DISPONÍVEL R\$ 0,00** à época da instrução, não figurando em nenhuma das Notas de Pré-empenho nºs 01100 a 01112/2026.

A Ficha 5 foi objeto de estorno por erro de elemento de despesa (Pessoa Física × Pessoa Jurídica), o que reforça a incoerência interna da instrução.



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

A indicação de dotações inexistentes em edital de licitação viola o **art. 60 da Lei nº 4.320/1964** (vedação de despesa sem prévio empenho e dotação disponível), o **art. 16, caput, incisos I e II, §§1º e 2º, da LC nº 101/2000** (obrigatoriedade de adequação orçamentária e declaração do ordenador de despesa) e, especialmente, o **art. 16, §4º, I, da LC nº 101/2000**, que erige as exigências do caput em **condição prévia para empenho e licitação**.

Complementarmente, o art. 18, IV, da Lei nº 14.133/2021 exige que o orçamento estimado, como elemento da fase preparatória, reflita dotações efetivamente disponíveis.

III.1.2 – Duplicidade de Dotações no Edital (Fichas 469 e 405)

No item 1.5 da Minuta do Edital, a Ficha 469 – Saúde (código 02.06.01.10.302.0014.2044.92.3.3.90.39.78.350.0000) e a Ficha 405 – Gabinete (02.01.01.04.122.0002.2002.91.3.3.90.39.78.110.0000) aparecem duplicadas com o mesmo código completo.

Trata-se de erro material que induz ambiguidade quanto ao valor comprometido por fonte de recurso, em violação ao **art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021** (exigência de clareza e precisão do edital), ao **art. 5º** (princípio da transparência e da motivação) e ao **art. 16, I, da LC nº 101/2000**.

Ressalte-se que a segunda ocorrência da Ficha 469 pode corresponder à Ficha 581 – FNS-Saúde, que possui pré-empenho individualizado.

III.1.3 – Ausência de Declaração Formal de Adequação Orçamentária (art. 16 da LRF)

Não foi localizado nos 399 fólios instrumento autônomo de declaração do Ordenador de Despesa, com estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstração de compatibilidade com PPA, LDO e LOA 2026, conforme impõem o **art. 16, incisos I e II, e §§1º e 2º, da LC nº 101/2000**.

A existência de pré-empenhos e do crédito suplementar (apenso Proc. 782/2026) supre parcialmente a disponibilidade financeira, mas não substitui a declaração formal exigida em lei.

O **art. 16, §4º, I**, ao tornar tais exigências condição prévia para a **licitação**, confere ao vício caráter de irregularidade gravíssima, suscetível de autuação pelo TCE-SP.

III.1.4 – Cobertura Orçamentária Parcial: Reserva de 6 Meses para Contrato de 12 Meses

As Notas de Pré-empenho nºs 01100 a 01112/2026 totalizam R\$ 4.883.788,44, cobrindo aproximadamente 50% do valor anual estimado (R\$ 9.767.576,35).



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

O **art. 60 da Lei nº 4.320/1964** veda a realização de despesas sem dotação disponível suficiente.

O **art. 16, §1º, I, da LC nº 101/2000** exige que a dotação seja específica e suficiente para todas as despesas previstas no programa de trabalho.

O **art. 106, II, da Lei nº 14.133/2021** determina que, em contratos plurianuais, a Administração deve atestar a existência de créditos orçamentários no início de cada exercício – prescrição que pressupõe a prévia reserva.

A ausência de cobertura para o segundo semestre configura risco direto de descontinuidade dos serviços essenciais contratados.

III.2 – Pontos Relevantes

III.2.1 – Divergência de Valor Estimado sem Motivação Consolidada

O DFD inicial estimou R\$ 8.751.255,03/ano (orçamento BELSEG).

O Mapa SC 000385/2026 apurou R\$ 9.767.576,35 (variação de ~11,6%), após descarte de BELSEG e KONSERV e inclusão da proposta GSTAFF/LIPPI.

A motivação encontra-se em documentos dispersos, sem despacho conclusivo que consolide a memória de cálculo, em violação ao **art. 18, §1º, VI, da Lei nº 14.133/2021** (estimativa acompanhada de preços unitários referenciais, memórias de cálculo e documentos de suporte) e ao princípio da motivação do **art. 5º** do mesmo diploma.

III.2.2 – Metodologia da Pesquisa de Preços Deficiente

A estimativa foi baseada exclusivamente em cotações diretas (**art. 23, §1º, IV, da Lei nº 14.133/2021**), sem evidência de consulta às fontes prioritárias dos incisos I, II e III (painel PNCP, contratações similares, tabelas de referência).

O inciso IV é fonte subsidiária, admissível quando não obtidos preços pelos métodos prioritários. Sua utilização exclusiva, sem fundamentação no **art. 23, §3º**, enfraquece a estimativa e expõe o processo ao risco de apuração de sobrepreço (**art. 6º, LVI**).

III.2.3 – Exigência de CREA para Empresa de Limpeza Predial e Zeladoria

O item 8.10 do Edital exige Certidão de Registro no CREA.

O **art. 67, caput, da Lei nº 14.133/2021** determina que a documentação de qualificação técnica **será RESTRITA** ao rol taxativo nele previsto.

O inciso V do mesmo artigo só admite registro em entidade profissional competente "**quando for o caso**" – cláusula que exige pertinência objetiva com o objeto licitado.



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Limpeza predial e zeladoria urbana não são atividades privativas de engenheiros ou agrônomos, não se enquadrando nas definições de obra (**art. 6º, XII**) ou serviço de engenharia (**art. 6º, XXI**).

Logo, a exigência genérica de CREA para a pessoa jurídica não encontra amparo no art. 67, inciso V, e configura ato que "**compromete, restringe ou frustra o caráter competitivo do processo**", vedado pelo **art. 9º, I, 'a'** da mesma Lei.

O TCE-SP tem reiteradamente censurado exigências de habilitação técnica desproporcionais ao objeto licitado.

III.2.4 – Ausência de Matriz de Riscos Contratuais

Não foram localizados nos autos a Matriz de Riscos prevista no **art. 6º, XXVII, c/c art. 22, caput, da Lei nº 14.133/2021**.

Destaque-se que a obrigatoriedade da Matriz somente existe para obras e serviços de **grande vulto** (superiores a R\$ 200.000.000,00 – **art. 6º, XXII**) ou contratos integrados/semi-integrados (**art. 22, §3º**).

Para o presente contrato (serviço comum, R\$ 9,7M), a Matriz é **facultativa** (art. 22, caput).

Não obstante, sua ausência em contrato multissetorial de longa duração é tecnicamente indesejável, dada a exposição a riscos de inadimplência trabalhista da contratada, flutuação de CCT, reequilíbrio econômico-financeiro e descontinuidade.

Recomenda-se sua elaboração como boa prática de governança contratual.

III.3 – Pontos Moderados

III.3.1 – Conflito Terminológico: Comissão de Contratação × Pregoeiro

O preâmbulo do Edital menciona 'Comissão de Contratação, designada pela Portaria nº 8.080/2026', enquanto o corpo usa 'Agente de Contratação' e 'Pregoeiro'.

Nos termos do **art. 8º, §5º, da Lei nº 14.133/2021**, no Pregão o responsável pelo certame **será designado pregoeiro**.

A Comissão de Contratação (**art. 8º, §2º**) é reservada a licitações que envolvam bens ou serviços especiais (**art. 6º, XIV**). Zeladoria e limpeza predial são serviços comuns (**art. 6º, XIII**).

A Portaria 8.080/2026 não foi juntada ao processo.

III.3.2 – Garantia de Proposta: Análise de Proporcionalidade

O item 5.1.7 exige 1% do valor estimado (~R\$ 97.675,76) como garantia de proposta.



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

O **art. 58, §1º, da Lei nº 14.133/2021** autoriza expressamente a exigência, limitada a 1%, sem restrição a modalidades.

A legalidade da medida está preservada. Contudo, o montante de ~R\$ 97 mil como barreira financeira de participação pode reduzir a competitividade em certame para serviços de limpeza/zeladoria, em tensão com o **art. 5º (princípio da competitividade)** e o **art. 9º, I, 'a'**.

Recomenda-se avaliação de proporcionalidade e registro de justificativa nos autos.

III.3.3 – Referência Normativa Desatualizada: IN05/IN07

O item 5.1.6.1 do Edital exige planilha de custos no 'Modelo IN05 com Alterações IN07', referência às IN SLTI/MPOG nº 05/2017 e SEGES nº 07/2018, editadas sob a Lei nº 8.666/1993.

Com a plena vigência da Lei nº 14.133/2021, os contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra (**art. 6º, XVI**) são regulamentados pelo **Decreto Federal nº 12.807/2025**.

A referência a normativas revogadas pode ensejar impugnações ao Edital, devendo ser atualizada antes da publicação.

III.4 – Pontos Formais

III.4.1 – Ausência de Registro da Inaplicabilidade dos Benefícios ME/EPP

O **art. 4º, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021** exclui objetivamente os benefícios da LC nº 123/2006 quando o valor estimado supera a receita bruta máxima para EPP.

Sendo o valor R\$ 9.767.576,35 – muito acima do limite –, o afastamento possui fundamento legal suficiente.

Recomenda-se, todavia, a juntada de despacho fundamentado citando o dispositivo, para blindar o processo de impugnações formais.

III.4.2 – Ausência de Manifestação da SEFIN sobre o Art. 17 da LRF

O objeto foi classificado como serviço contínuo nos documentos instrutórios.

O **art. 17, §7º, da LC nº 101/2000** estipula que "**considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado**".

Assim, as renovações sucessivas previstas no **art. 107 da Lei nº 14.133/2021** configurarão, ao longo do tempo, despesas obrigatórias de caráter continuado. Não há nos autos manifestação da SEFIN sobre o enquadramento ou afastamento do art. 17 da LRF para exercícios futuros.



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

IV – DAS RESSALVAS

A presente manifestação jurídica restringe-se ao exame de legalidade dos aspectos jurídico-formais e orçamentários dos autos, nos termos do **art. 53, §1º, da Lei nº 14.133/2021**.

Não adentra em questões de mérito técnico-operacional, conveniência ou oportunidade administrativa, cuja avaliação compete exclusivamente aos órgãos técnicos setoriais.

Eventuais documentos não juntados até a data desta análise, ou fatos supervenientes, poderão ensejar revisão ou complementação deste Parecer.

V – DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Secretaria de Assuntos Jurídicos, com fundamento no **art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021**, posiciona-se pelo **RETORNO DOS AUTOS À SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO / DEPARTAMENTO DE COMPRAS PÚBLICAS**, para saneamento prévio das irregularidades identificadas, com prioridade para os quatro pontos críticos, antes da publicação do Edital.

São providências indispensáveis:

I. Retificação do TR e do Edital (item 1.5): exclusão das Fichas 5, 11 e 377 (saldo zero) e correção das duplicidades das Fichas 469 e 405, com fundamento no art. 60 da Lei nº 4.320/1964, art. 16, caput e §4º, I, da LC nº 101/2000, e art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021;

II. Elaboração e juntada de Declaração formal de adequação orçamentária e financeira nos moldes do art. 16, I e II, e §§1º e 2º, da LC nº 101/2000, subscrita pelo Prefeito Municipal e pela Secretária de Finanças;

III. Complementação das Notas de Pré-empenho para cobrir os 12 meses contratuais (art. 60 da Lei nº 4.320/1964 e art. 106, II, da Lei nº 14.133/2021), ou adequação da vigência inicial a 6 meses com motivação expressa;

IV. Substituição da exigência genérica de CREA por atestados de capacidade técnico-operacional compatíveis com o objeto, nos termos do art. 67, caput e V, da Lei nº 14.133/2021, afastando qualquer requisito que frustre a competitividade (art. 9º, I, 'a');

V. Complementação da pesquisa de preços com fontes prioritárias (art. 23, §1º, I e II) ou registro de justificativa para uso subsidiário de cotação direta (art. 23, §3º), e juntada de despacho consolidado com memória de cálculo (art. 18, §1º, VI);



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

VI. Juntada da Portaria 8.080/2026 e uniformização terminológica agente/pregoeiro (art. 8º, §5º); atualização da referência normativa para o Decreto nº 12.807/2025; despacho motivado afastando os benefícios ME/EPP (art. 4º, §1º, I); manifestação da SEFIN sobre o art. 17 da LC nº 101/2000; e avaliação da proporcionalidade da garantia de proposta (art. 58, §1º);

VII. (Recomendação) Elaboração facultativa de Matriz de Riscos nos termos do art. 22, caput, da Lei nº 14.133/2021, como boa prática de governança contratual.

Sanadas as providências indispensáveis acima, desta Secretaria, pugna-se pela continuidade do certame sem necessidade de nova remessa integral dos autos.

Recomenda-se, por oportuno, o saneamento integral de todos os apontamentos relacionados no Anexo I (abaixo), em quaisquer graus de criticidade, uma vez que a persistência de vícios — mesmo de natureza formal — poderá dar azo a impugnações ao edital, representações perante o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo ou questionamentos judiciais que comprometam a regularidade e a segurança jurídica do procedimento licitatório e do contrato dele decorrente, com reflexos diretos sobre a continuidade dos serviços públicos objeto da contratação.

É o pronunciamento, salvo melhor juízo.

José Bernardo Acosta Gurvitz
Secretário de Assuntos Jurídicos



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

ANEXO I

QUADRO DE APONTAMENTOS PARA SANEAMENTO

Processo Administrativo Digital nº 1.090/2026 | Pregão Eletrônico – Zeladoria Urbana, Limpeza Predial e Primeiro Atendimento

● CRÍTICO — Nulidade/Irregularidade Grave	● RELEVANTE — Risco de Impugnação	● MODERADO — Vício Formal Saneável	● FORMAL — Falha Procedimental
---	---	--	--

● PONTOS CRÍTICOS — RISCO DE NULIDADE OU IRREGULARIDADE GRAVE (TCE-SP)

Nº	GRAU	IRREGULARIDADE IDENTIFICADA	FUNDAMENTO LEGAL	PROVIDÊNCIA EXIGIDA
1	CRÍTICO	1. Fichas orçamentárias com saldo ZERO no TR e no Edital (Fichas 5, 11 e 377)	Art. 60 da Lei nº 4.320/1964 (vedação de despesa sem dotação disponível); art. 16, caput, I, II, §§1º, 2º e 4º, I, da LC nº 101/2000 (condição prévia para licitação); art. 18, IV, da Lei nº 14.133/2021 (orçamento estimado como elemento da fase preparatória).	Retificar o TR e o item 1.5 do Edital para excluir as Fichas 5, 11 e 377. Solicitar à SEFIN declaração formal de disponibilidade orçamentária atualizada, indicando exclusivamente fichas com saldo efetivo.
2	CRÍTICO	2. Duplicidade de dotações no Edital (Ficha 469 – Saúde e Ficha 405 – Gabinete com código idêntico duplicado no item 1.5)	Art. 25, caput, da Lei nº 14.133/2021 (clareza e precisão do edital); art. 5º (princípio da transparência e motivação); art. 16, I, da LC nº 101/2000 (indicação correta da dotação).	Corrigir o item 1.5 do Edital suprimindo as entradas duplicadas. Verificar se a segunda ocorrência da Ficha 469 corresponde à Ficha 581 (FNS-Saúde – dotação 300.0004), que possui pré-empenho individualizado.
3	CRÍTICO	3. Ausência de Declaração formal de adequação orçamentária e financeira (art. 16 da LRF)	Art. 16, I e II, §§1º, 2º e 4º, I, da LC nº 101/2000 (declaração do ordenador de despesa como condição prévia para licitação); art. 18, IV, da Lei nº 14.133/2021.	Elaborar e juntar aos autos Declaração formal de adequação orçamentária e financeira, subscrita pelo Prefeito Municipal e pela Secretária de Finanças, com estimativa de



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

				impacto e compatibilidade com PPA, LDO e LOA 2026.
4	CRÍTICO	4. Cobertura orçamentária parcial: Notas de Pré-empenho cobrem apenas 6 dos 12 meses contratuais (R\$ 4.883.788,44 de R\$ 9.767.576,35 estimados)	Art. 60 da Lei nº 4.320/1964 (dotação suficiente); art. 16, §1º, I, da LC nº 101/2000 (dotação específica e suficiente); art. 106, II, da Lei nº 14.133/2021 (atestação de créditos orçamentários no início de cada exercício).	Complementar as Notas de Pré-empenho para cobrir os 12 meses contratuais antes da publicação, ou adequar a vigência inicial a 6 meses com renovação condicionada à disponibilidade orçamentária do exercício seguinte, com motivação expressa nos autos.

• PONTOS RELEVANTES — RISCO DE IMPUGNAÇÃO OU QUESTIONAMENTO EM AUDITORIA

Nº	GRAU	IRREGULARIDADE IDENTIFICADA	FUNDAMENTO LEGAL	PROVIDÊNCIA EXIGIDA
5	RELEVANTE	5. Divergência de ~11,6% entre o valor estimado no DFD (R\$ 8.751.255,03) e o apurado no Mapa de Cotações (R\$ 9.767.576,35), sem despacho consolidado com memória de cálculo	Art. 18, §1º, VI, da Lei nº 14.133/2021 (estimativa com memórias de cálculo e documentos de suporte); art. 5º (princípio da motivação).	Juntar despacho fundamentado consolidando: (a) critérios de descarte das cotações BELSEG e KONSERV; (b) metodologia de inclusão da proposta GSTAFF/LIPPI; (c) memória de cálculo do novo valor médio com referência ao Mapa SC 000385/2026.
6	RELEVANTE	6. Pesquisa de preços realizada exclusivamente por cotações diretas, sem consulta às fontes prioritárias do art. 23, §1º, I e II (PNCP e contratações similares)	Art. 23, §1º, I, II e IV, da Lei nº 14.133/2021 (hierarquia de fontes para estimativa de preços); art. 23, §3º (necessidade de justificativa para uso subsidiário); art. 6º, LVI (conceito de sobrepreço).	Complementar a pesquisa de preços com consulta ao painel PNCP (inciso I) e/ou a contratações similares da Administração (inciso II), ou registrar justificativa formal para o uso exclusivo de cotação direta (§3º), juntando despacho comparativo.
7	RELEVANTE	7. Exigência genérica de Certidão de Registro no CREA (item 8.10 do Edital) para empresa de limpeza predial e zeladoria urbana	Art. 67, caput (documentação restrita ao rol taxativo) e V (registro em entidade profissional 'quando for o caso'), da Lei nº 14.133/2021; art. 9º, I, 'a' (vedação a atos que restrinjam a competitividade); arts. 6º,	Substituir a exigência de CREA da pessoa jurídica por atestados de capacidade técnico-operacional em serviços de natureza similar (art. 67, §1º). Caso haja atividades que demandem ART específica, restringi-la ao



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

			XII e XXI (conceito de obra e serviço de engenharia).	profissional responsável e à parcela técnica pertinente.
8	RELEVANTE	8. Ausência de Matriz de Riscos contratuais (facultativa para este contrato, mas recomendada como boa prática de governança)	Art. 6º, XXVII (definição de Matriz de Riscos); art. 22, caput (facultatividade para serviços comuns); art. 22, §3º (obrigatoriedade apenas para grandes vultos e contratações integradas).	Elaborar e anexar ao processo Matriz de Riscos facultativa nos termos do art. 22, caput, identificando riscos de inadimplência trabalhista, flutuação de CCT, descontinuidade do serviço e reequilíbrio econômico-financeiro, com responsabilidades das partes e medidas mitigadoras.

• PONTOS MODERADOS — VÍCIOS FORMAIS PASSÍVEIS DE SANEAMENTO

Nº	GRAU	IRREGULARIDADE IDENTIFICADA	FUNDAMENTO LEGAL	PROVIDÊNCIA EXIGIDA
9	MODERADO	9. Conflito terminológico no Edital: preâmbulo designa 'Comissão de Contratação' (Portaria nº 8.080/2026) enquanto o corpo do edital usa 'Agente de Contratação' e 'Pregoeiro'	Art. 8º, §2º (Comissão de Contratação para bens/serviços especiais) e §5º (Pregoeiro no Pregão), da Lei nº 14.133/2021; art. 6º, XIII (serviços comuns) e XIV (serviços especiais).	Juntar a Portaria nº 8.080/2026 aos autos e uniformizar a terminologia do Edital para 'Pregoeiro/Agente de Contratação', conforme art. 8º, §5º. Verificar se a portaria designa efetivamente um pregoeiro para o Pregão Eletrônico.
10	MODERADO	10. Exigência de garantia de proposta de 1% (~R\$ 97.675,76) sem registro de justificativa de proporcionalidade para o perfil do mercado (limpeza/zeladoria)	Art. 58, §1º, da Lei nº 14.133/2021 (autoriza a garantia, limitada a 1%); art. 5º (princípio da competitividade e proporcionalidade); art. 9º, I, 'a' (vedação a restrições à competitividade).	Avaliar a manutenção da exigência de garantia de proposta. Caso mantida, registrar nos autos justificativa expressa de proporcionalidade, demonstrando a necessidade de inibir propostas frívolas no contexto deste certame, com referência ao Decreto Municipal nº 3.817/2024.
11	MODERADO	11. Referência normativa desatualizada: Edital (item 5.1.6.1) e TR exigem planilha de custos no 'Modelo IN05	Art. 6º, XVI, da Lei nº 14.133/2021 (contratos com dedicação exclusiva de mão de obra); Decreto Federal nº	Atualizar a referência normativa para o Decreto Federal nº 12.807/2025, substituindo a menção à IN05/IN07. Manter os campos de encargos trabalhistas, FGTS, INSS e



PREFEITURA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALESÓPOLIS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

	com Alterações IN07', normas vigentes sob a Lei nº 8.666/1993	12.807/2025 (regulamentação da matéria sob a Lei nº 14.133/2021).	incidências conforme CCT vigente, sob o novo marco regulatório.
--	---	---	---

• PONTOS FORMAIS — FALHAS PROCEDIMENTAIS DE MENOR EXTENSÃO

Nº	GRAU	IRREGULARIDADE IDENTIFICADA	FUNDAMENTO LEGAL	PROVIDÊNCIA EXIGIDA
12	FORMAL	12. Ausência de despacho motivado registrando a inaplicabilidade dos benefícios ME/EPP no processo (Edital apenas consigna 'PREFERÊNCIA ME/EPP: Não')	Art. 4º, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021 (inaplicabilidade objetiva dos benefícios da LC nº 123/2006 quando o valor estimado supera a receita bruta máxima para EPP); art. 5º (princípio da motivação).	Juntar despacho do Departamento de Compras Públicas registrando a fundamentação legal para o afastamento dos benefícios ME/EPP, com citação expressa do art. 4º, §1º, I, da Lei nº 14.133/2021 e do valor estimado como elemento objetivo de exclusão.
13	FORMAL	13. Ausência de manifestação da SEFIN sobre o enquadramento das renovações contratuais como despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 17 da LRF)	Art. 17, caput, §§1º, 2º e 7º, da LC nº 101/2000 (despesas de caráter continuado; aumento de despesa por prorrogação); arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133/2021 (vigência e renovação de contratos de serviços contínuos).	A SEFIN deverá juntar manifestação indicando: (i) enquadramento ou não das renovações no art. 17 da LRF; (ii) que a adequação orçamentária para exercícios subsequentes será apreciada por ocasião de cada renovação anual, conforme art. 107 da Lei nº 14.133/2021.

Nota: O presente Anexo integra o Parecer Jurídico e deve ser utilizado como checklist de saneamento pela Secretaria de Administração / Departamento de Compras Públicas antes da republicação do Edital de Pregão Eletrônico nº **/2026. A superação das irregularidades críticas (itens 1 a 4) é condição necessária para nova submissão ao exame jurídico prévio da SEAJU, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021. Os apontamentos moderados e formais (itens 9 a 13) deverão ser igualmente saneados, preferencialmente de forma simultânea, para conferir ao processo o maior grau de higidez jurídica ante