

Proc. Administrativo 11- 1.034/2026

De: Jose G. - SEAJU

Para: SEAP - LICITA - Licitação

Data: 03/07/2026 às 19:37:57

Setores envolvidos:

SEAP - LICITA, SEFIN - Gestão, SEFIN- Financeiro, SEAJU, SEMAGRO, SEMAGRO-DMA, SEAP - PLAN, SEAP - COMPRAS PÚBLICAS

Contratação Fehidro -EXECUÇÃO DE RESTAURAÇÃO ECOLÓGICA NO ALTO TIETÊ, NA REGIÃO DE CABECEIRAS (APRM-ATC)-Salesópolis

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE RESTAURAÇÃO ECOLÓGICA COM RECURSOS DO FEHIDRO. PARECER JURÍDICO PRÉVIO (ART. 53). MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇO COMUM DE ENGENHARIA (ART. 6º, XXI, "A", C/C ART. 29, PARÁGRAFO ÚNICO). ADEQUAÇÃO RECONHECIDA, MEDIANTE REFORÇO DA MOTIVAÇÃO TÉCNICA QUANTO À PADRONIZAÇÃO DO OBJETO E À PLURALIDADE DE FORNECEDORES NO MERCADO. COMPATIBILIDADE ENTRE DFD, ETP, TERMO DE REFERÊNCIA E MINUTA DE EDITAL QUANTO AO VALOR ESTIMADO (R\$ 488.692,96), APÓS RETIFICAÇÃO PROMOVIDA NO DESPACHO Nº 6. NECESSIDADE DE DILIGÊNCIAS COMPLEMENTARES QUANTO À CONTRAPARTIDA MUNICIPAL NÃO FINANCEIRA, AO PRAZO REGULAMENTAR DO CONVÊNIO FEHIDRO E À COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE AMBIENTAL DA INTERVENÇÃO. PARECER FAVORÁVEL AO PROSSEGUIMENTO DO CERTAME NA MODALIDADE PROPOSTA, COM RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES.

I. RELATÓRIO

Cuida-se de processo administrativo instaurado pela Secretaria de Desenvolvimento, Agricultura, Meio Ambiente e Habitação (SEMAGRO-DMA), em 25/05/2026, com vistas à contratação de empresa especializada para execução de serviços de restauração ecológica em áreas degradadas do município da Estância Turística de Salesópolis, inseridas na Área de Proteção e Recuperação de Mananciais do Alto Tietê – Cabeceiras (APRM-ATC), no âmbito do Programa Produtor de Água.

O empreendimento é integralmente lastreado no Contrato de Financiamento com Recursos Não Reembolsáveis nº 320/2025, celebrado em 12/12/2025 entre o Município de Salesópolis e a DESENVOLVE SP – Agência de Fomento do Estado de São Paulo S/A, na qualidade de Agente Financeiro do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO, no valor de R\$ 488.692,96 a título de recursos FEHIDRO, com prazo de vigência de 48 (quarenta e oito) meses, prorrogáveis.

Instruído o feito com Documento de Formalização de Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência, a Divisão de Compras Públicas, no exercício do controle prévio de regularidade da instrução, devolveu os autos à Secretaria demandante (Despacho nº 4, de 02/06/2026), por reputar existentes "vícios a serem sanados". Sobreveio o Despacho nº 5 (12/06/2026), reencaminhando documentação retificada, o qual, todavia, foi expressamente retificado pelo Despacho nº 6 (15/06/2026), que reencaminhou o Documento de Formalização de Demanda corrigido, acompanhado do Cronograma Físico-Financeiro, do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência.

Processados o pré-empenho (Despachos 7 a 9) e formalizada a reserva orçamentária correspondente (Ficha nº 456, Fonte 02 – Transferências e Convênios Estaduais Vinculados), a Divisão de Licitações encaminhou, em 16/06/2026 (fl. 271/272), a esta Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos a minuta de edital de Pregão Eletrônico nº **/2026 e seus anexos, com fundamento no art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, solicitando manifestação jurídica, com destaque para a análise da modalidade licitatória escolhida e seus aspectos legais.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1. Do dever legal de manifestação jurídica prévia (art. 53 da Lei nº 14.133/2021)

A submissão do presente feito a esta Secretaria decorre de expressa determinação legal, constituindo a última etapa da fase preparatória (interna) da licitação, antecedendo a divulgação do instrumento convocatório:

Lei nº 14.133/2021, art. 53, caput — "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."

Lei nº 14.133/2021, art. 53, § 1º, II — "Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá [...] 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."

Lei nº 14.133/2021, art. 53, § 3º — "Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54 desta Lei."

Este parecer é exarado em observância a tais balizas legais, apreciando os elementos de fato e de direito indispensáveis à contratação, na forma que segue.

II.2. Da compatibilidade financeira entre DFD, ETP, Termo de Referência e Minuta de Edital

Da comparação entre a primeira versão do Termo de Referência (integrante da instrução original, devolvida pelo Despacho nº 4) e a versão final retificada, encaminhada pelo Despacho nº 6, verificou-se que o vício então identificado consistia em divergência de valores: a planilha orçamentária original do Termo de Referência (item 13.5) apontava valor total estimado de R\$ 485.900,00, ao passo que o Cronograma Físico-Financeiro do Contrato de Financiamento FEHIDRO nº 320/2025 já indicava o valor de R\$ 488.692,96. Constatou-se, ademais, que a primeira versão do DFD continha o campo "Estimativa preliminar do valor e da quantidade da contratação" em branco, sem qualquer planilha ou memória de cálculo.

Da análise da documentação retificada (Despacho nº 6), verifica-se que tais inconsistências foram integralmente sanadas: o DFD passou a conter a discriminação analítica dos 5 (cinco) itens de serviço com seus quantitativos, valores unitários e valor total; a planilha orçamentária do Termo de Referência foi corrigida para refletir o valor de R\$ 488.692,96; e a Minuta de Edital, bem como a Nota de Pré-Empenho nº 01071/2026-01, reproduzem esse mesmo valor de forma uniforme. Não subsiste, portanto, quanto a esse aspecto, óbice de ordem financeira ao prosseguimento do certame, restando atendido o disposto no art. 18, § 1º, VI, da Lei nº 14.133/2021, quanto à existência de estimativa de valor acompanhada de memória de cálculo.

Registra-se, como recomendação de boa técnica, que o item 6 do Estudo Técnico Preliminar ("Estimativa do Preço da Contratação") permanece redigido de forma genérica, informando que a estimativa "será posteriormente detalhada por meio de pesquisa de preços", sem incorporar o resultado final já disponível nos itens 13.3 a 13.5 do Termo de Referência. Recomenda-se a atualização (ou emissão de errata) do ETP para essa finalidade, em prol da coerência documental do processo perante o controle externo.

II.3. Da adequação da modalidade licitatória — Pregão Eletrônico

Este é o ponto central da consulta formulada pela SEAP-LICITA. O Termo de Referência (item 12.2) qualifica o objeto como "serviços comuns de engenharia ambiental, cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos", fundamentando nessa premissa a escolha do Pregão Eletrônico.

A Lei nº 14.133/2021 disciplina a matéria nos seguintes termos:

Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XXI — "serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem: a) serviço

comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens; b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea a deste inciso;"

Lei nº 14.133/2021, art. 29, parágrafo único — "O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea a do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei."

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em seu Manual de Obras e Serviços de Engenharia, sintetiza os critérios de enquadramento do serviço como "comum", exigindo que sejam (i) objetivamente padronizáveis quanto a desempenho e qualidade; (ii) relativos a manutenção, adequação ou adaptação de bens, com preservação de suas características originais; (iii) executados com materiais, equipamentos e métodos usuais no mercado; e (iv) ofertados por grande número de fornecedores e executores no mercado local ou regional.

Aplicando-se tais critérios ao objeto sob exame, verifica-se o seguinte:

(i) Padronização objetiva: o Termo de Referência define, com precisão, as técnicas de restauração a serem empregadas (plantio total em espaçamento 3x2, enriquecimento florestal, cercamento, manutenção e monitoramento), com quantitativos expressos em hectare, metro linear e número de manutenções por ano/hectare — parâmetros mensuráveis e amplamente utilizados no mercado de serviços de recuperação de áreas degradadas e paisagismo, o que atende, em boa medida, ao requisito da padronização;

(ii) Preservação das características originais dos bens: este critério, se interpretado em sua literalidade mais estrita, apresenta tensão com o objeto examinado, porquanto a restauração ecológica não visa preservar as características atuais das áreas degradadas, mas sim recompor cobertura vegetal nativa hoje inexistente ou comprometida. Não obstante, entende-se que esse critério, concebido primordialmente para obras e reformas civis (pavimentação, pintura, manutenção predial), deve ser interpretado, no âmbito de serviços de natureza ambiental e paisagística, à luz da finalidade da norma — evitar que serviços de alta complexidade técnica e baixa padronização sejam contratados por rito simplificado —, e não de forma literal e descontextualizada, sob pena de excluir da órbita do pregão a generalidade dos serviços municipais de manutenção de áreas verdes, poda, reflorestamento e paisagismo, o que não corresponde à prática consolidada da Administração Pública paulista;

(iii) Métodos e materiais usuais: as técnicas de restauração florestal descritas no Termo de Referência (preparo de solo, plantio de mudas nativas, controle de invasoras, cercamento, tutoramento) são consolidadas e amplamente empregadas no mercado de serviços ambientais, não se tratando de metodologia proprietária, experimental ou de alta heterogeneidade técnica;

(iv) Pluralidade de fornecedores: o Estudo Técnico Preliminar, na seção de levantamento de mercado (item 5), limita-se a comparar soluções institucionais alternativas (execução direta, parceria com OSC, contratação de empresa especializada), sem demonstrar, de forma expressa, a existência de pluralidade de empresas especializadas aptas a competir no mercado regional. Tal lacuna, embora não comprometa a legalidade da modalidade escolhida, enfraquece a robustez da motivação técnica e deve ser suprida antes da publicação do edital, mediante pesquisa simplificada de fornecedores (ainda que sem caráter de pesquisa de preços) que evidencie a competitividade do certame.

Diante do exposto, e tendo em vista notadamente os elementos de padronização técnica e de disseminação das metodologias de restauração ecológica no mercado de serviços ambientais, esta Secretaria conclui que o objeto pode ser enquadrado como serviço comum de engenharia, nos termos do art. 6º, XXI, "a", da Lei nº 14.133/2021, autorizando-se o uso do Pregão Eletrônico, nos termos do art. 29, parágrafo único, da mesma Lei.

Tal conclusão, todavia, fica condicionada ao reforço da motivação constante do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, especificamente quanto à demonstração da pluralidade de fornecedores no mercado, item 5, de modo a robustecer a defesa técnica da modalidade perante eventual questionamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, órgão a cujo controle o ajuste está expressamente sujeito, nos termos do Termo de Ciência e Notificação firmado com a DESENVOLVE SP.

II.4. Da contrapartida financeira do convênio FEHIDRO

O Contrato de Financiamento nº 320/2025 estabelece contrapartida municipal de R\$ 56.965,30, cuja natureza é regulada pela Cláusula Terceira, item 3.2, que admite contrapartida não financeira "constituída de serviços e bens do BENEFICIÁRIO [...] colocados à disposição do empreendimento". O item 14.2 do Termo de Referência e da Minuta de Edital esclarece que a contrapartida municipal será prestada em horas técnicas, não sujeitas a

empenho, o que está em conformidade com a modalidade de contrapartida não financeira contratualmente admitida, **não configurando, a esse título, óbice à continuidade do certame**.

Não foi localizada nos autos, contudo, memória de cálculo ou dimensionamento específico dessas horas técnicas, tampouco a indicação do(s) servidor(es) responsável(is) e das atividades correspondentes.

Recomenda-se, como diligência prévia à publicação do edital, que a Secretaria demandante junte aos autos essa memória de cálculo, de modo a documentar adequadamente o cumprimento da obrigação de contrapartida perante o Agente Financeiro e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

II.5. Do prazo para conclusão do certame

O Documento de Formalização de Demanda indica, como "data pretendida para a conclusão da contratação", o dia 20/06/2026, já transcorrida, sem que o edital tenha sido publicado. O Contrato de Financiamento nº 320/2025 impõe ao Município a obrigação de "concluir o processo licitatório e encaminhar cópia ao AGENTE TÉCNICO dentro do prazo estipulado no MPO - Investimento, contados a partir da emissão do CONTRATO" (Cláusula Sétima, item 7.1, VII), sob pena, em tese, de vencimento antecipado do ajuste e suspensão da liberação de parcelas (Cláusula Quinta, item 5.1).

O Manual de Procedimentos Operacionais (MPO-Investimento) do FEHIDRO, que fixaria o prazo regulamentar concreto, não foi juntado aos autos, de modo que não é possível, a partir da documentação examinada, aferir com precisão se referido prazo já se encontra superado. Recomenda-se, como medida de cautela e diante do tempo já decorrido desde a assinatura do contrato de financiamento (12/12/2025), que a Secretaria demandante verifique, junto à DESENVOLVE SP, a eventual necessidade de formalização de pedido de prorrogação de prazo, e que o presente feito seja processado com prioridade nas etapas subsequentes.

II.6. Da regularidade ambiental da intervenção

O objeto da contratação compreende intervenções de plantio, cercamento e manejo em Áreas de Preservação Permanente e áreas de mananciais, situação que, a depender de sua extensão e natureza, pode reclamar autorização ou licença de órgão ambiental competente. O Contrato de Financiamento nº 320/2025 exige do Município declaração de que manterá "em vigor [...] todas as autorizações, licenças ambientais e outorgas necessárias à implementação do empreendimento" (Cláusula Décima Quarta, item 14.1, "i"). Não foi localizada nos autos examinados cópia de licença, autorização ou manifestação de dispensa expedida pelo órgão ambiental competente para as intervenções nas propriedades identificadas no Estudo Técnico Preliminar. Recomenda-se diligência junto à Secretaria demandante para a confirmação e, se for o caso, juntada dessa documentação aos autos, previamente à publicação do edital.

II.7. Dos demais aspectos da Minuta de Edital e da Minuta de Contrato

Da leitura integral da Minuta de Edital de Pregão Eletrônico e de seus anexos, notadamente a minuta de contrato administrativo, verificou-se a correção das seguintes exigências, todas compatíveis com a Lei nº 14.133/2021:

(i) Garantia de proposta de até 1% (um por cento) do valor estimado da contratação, corretamente fundamentada no art. 58 da Lei nº 14.133/2021;

(ii) Garantia contratual de 5% (cinco por cento) do valor do contrato, nos termos do art. 96, § 1º, da Lei nº 14.133/2021;

(iii) Vedação à subcontratação total ou parcial do objeto e à participação de empresas em consórcio, motivadas no Termo de Referência em razão do reduzido vulto e complexidade do objeto, o que se encontra dentro do juízo de discricionariedade técnica da Administração;

(iv) Prazo de vigência contratual de 48 (quarenta e oito) meses, uniforme entre o Termo de Referência, a minuta de contrato e o Contrato de Financiamento FEHIDRO;

(v) Critério de julgamento pelo menor preço global, adequadamente motivado em razão da natureza integrada e interdependente das atividades de implantação, manutenção e monitoramento das áreas restauradas (item 12.4 do Termo de Referência), justificando, também, a opção pela não fragmentação do objeto (item 8 do ETP), em conformidade com o art. 40, V, "b", da Lei nº 14.133/2021.

Não foram identificados, nesse âmbito, vícios formais de redação, numeração ou remissão que comprometam a regularidade jurídica da minuta examinada.

III. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, esta Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos manifesta-se **FAVORAVELMENTE** ao prosseguimento do Processo Administrativo nº 1.034/2026 e à publicação do Edital de Pregão Eletrônico na modalidade e critério de julgamento propostos, condicionado, todavia, ao atendimento prévio das seguintes recomendações:

(a) Reforço, no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, da motivação técnica quanto à pluralidade de fornecedores especializados no mercado, de modo a consolidar o enquadramento do objeto como serviço comum de engenharia (art. 6º, XXI, "a", da Lei nº 14.133/2021), nos termos do item II.3 deste parecer;

(b) Atualização do item 6 do Estudo Técnico Preliminar, para nele fazer constar o resultado da pesquisa de preços e a planilha final de custos já disponíveis no Termo de Referência;

(d) Verificação, junto à DESENVOLVE SP/Agente Técnico do FEHIDRO, do prazo regulamentar do MPO-Investimento para conclusão do certame, e, se necessário, formalização de pedido de prorrogação, tendo em vista que a data pretendida original (20/06/2026) já se encontra superada;

(e) Confirmação e juntada aos autos de eventual licença, autorização ou dispensa ambiental aplicável às intervenções de restauração ecológica nas propriedades identificadas no Estudo Técnico Preliminar.

Registre-se, por oportuno, que as recomendações acima elencadas traduzem orientação técnico-jurídica desta Secretaria, formulada no exercício do controle prévio de legalidade a que alude o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, não possuindo, contudo, caráter vinculante quanto à sua forma de implementação.

Cabe à Secretaria consultante, no âmbito de sua competência técnica e discricionária sobre a condução do processo administrativo, deliberar sobre o seu integral acolhimento.

Na hipótese de a Secretaria consultante entender pela não adoção, total ou parcial, de alguma das medidas ora recomendadas, poderá fazê-lo mediante apresentação, nos próprios autos, de justificativa técnica fundamentada que demonstre a desnecessidade ou inviabilidade da diligência, ficando a suficiência de tal justificativa, bem como a consequente assunção dos riscos e responsabilidades administrativas dela decorrentes, a critério exclusivo da autoridade competente.

Satisfeitas as diligências acima, e observado o disposto no art. 53, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, poderá a autoridade competente determinar a divulgação do edital, dando-se prosseguimento ao certame. Sugere-se, por fim, que os autos retornem a esta Secretaria para verificação do cumprimento das recomendações ora exaradas, antes da efetiva publicação do instrumento convocatório.

RESSALVA

O presente parecer jurídico é emitido com base exclusivamente nos documentos constantes dos autos do Processo Administrativo nº 1.034/2026 até a presente data, nos termos do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, e não tem caráter de aconselhamento jurídico personalizado a terceiros, ficando resguardado o direito de revisão do entendimento na hipótese de sobrevirem novos elementos, documentos ou diligências que alterem o quadro fático ora analisado. A decisão final quanto ao prosseguimento do certame compete à autoridade administrativa competente, nos termos do art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer, salvo melhor juízo.

At.te.

José Bernardo Acosta Gurvitz
Secretário de Assuntos Jurídicos



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 3597-EE95-9F99-A919

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JOSE BERNARDO ACOSTA GURVITZ (CPF 002.XXX.XXX-60) em 03/07/2026 19:38:29 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://salesopolis.1doc.com.br/verificacao/3597-EE95-9F99-A919>