PARECER Nº 072/CSP/PGM/2025

Expediente GPRO nº 6652/2025

IMPUGNAÇÃO AO EDITAL. QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA. ARTIGO 69 DA LEI 14.133/2021. DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO. ORÇAMENTO. CONVÊNÇÃO COLETIVA DE TRABALHO. PRÊMIO. NÃO VINCULAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTIGO 135 DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES. ESPECIFICAÇÕES DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS NO TERMO DE REFERÊNCIA. REJEIÇÃO DA IMPUGNAÇÃO.

Trata-se de Impugnação ao Edital oferecida pela empresa BASE SISTEMA SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E COMERCIO LTDA nos autos do Pregão Eletrônico nº 009/2025, que tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de limpeza predial, manutenção e conservação de áreas verdes e controle de acesso, com fornecimento de mão de obra, materiais de consumo/higiene, materiais de limpeza, EPI's e equipamentos necessários para atendimento ao objeto, conforme especificações do Termo de Referência – Anexo I.

Alega a impugnante, em síntese, que a Administração Municipal deve adotar o capital social integralizado, como referência para averiguação da capacidade econômico-financeira, uma vez que a súmula 48 do TCE-SP o permitiu, e que o ente público deveria revisar seu edital para excluir a

adoção da referência de patrimônio líquido da empresa. Além disso, que o orçamento estimado prévio não teria contemplado benefício denominado 'Prêmio Assiduidade' aprovado na Convenção Coletiva de Trabalho de 2025 recém-registrada no Ministério do Trabalho e Emprego em 13 de fevereiro de 2025, e, por fim, a readequação do Termo de Referência para fazer constar o material que deverá ser empregado no serviço de manutenção das áreas verdes.

É, em síntese, o impugnado.

Com efeito, estabelece a Lei Federal nº 14.133/2021:

> *Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório,* ***e será restrita à apresentação da seguinte documentação:***
>
> *I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;*
>
> *II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.*
>
> *§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.*
>
> *§ 2º Para o atendimento do disposto no* ***caput*** *deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.*
>
> *§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.*
>
> ***§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo***

equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do ***caput*** *deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.*

Note-se que o dispositivo em referência estabelece uma limitação à Administração, que não pode exigir mais do que lá permite. Daí não se pode concluir que deva, necessariamente, exigir toda essa documentação. **Cabe à Administração exigir a documentação que lhe pareça a mais oportuna, limitada sempre pelo disposto no artigo 69 da Lei nº 14.133/2021.**

Neste sentido, inclusive, o TCE/SP:

As exigências são restritas àquelas reportadas, revelando-se em rol limitativo e máximo permitido, não se concebendo outras, diversas do explicitado, no que se insere a vedação de demonstração de valores mínimos de faturamento anterior, de índices de rentabilidade e/ou lucratividade, e de índices e valores não usualmente adotados.

(...)

Nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá ser exigida, de forma suplementar, a comprovação de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente até 10% do valor estimado da contratação. A NLLC reproduziu o que dispõe a Lei Federal nº 8.666/93 (§§ 2º e 3º do artigo 31).

No caso do capital social, deve-se considerar o valor integralizado, como base de comparação. Nesse sentido a Súmula TCESP nº 48 (Em procedimento licitatório, é possível a exigência de capital social mínimo na forma integralizada, como

condição de demonstração da capacitação econômico-financeira).

Oportuna, ainda, referência à Súmula TCESP nº 37 (Em procedimento licitatório para contratação de serviços de caráter continuado, os percentuais referentes à garantia para participar e ao capital social ou patrimônio líquido devem ser calculados sobre o valor estimado correspondente ao período de 12 (doze) meses).[1]

Outrossim, aplicável, por analogia, o seguinte julgado da Corte de Contas Paulista:

A escolha dos requisitos de habilitação insere-se na órbita da discricionariedade do administrador, o qual, em cada caso, poderá eleger dentre aqueles arrolados nos artigos 28 a 31 da Lei nº 8.666/93.
Embora não possa exceder o rol dos documentos estabelecidos naqueles dispositivos, o administrador não está obrigado a exigi-los em sua totalidade.
Esse é o entendimento que tem prevalecido na doutrina e na jurisprudência. Sobre o assunto, colaciono do magistério de Marçal Justen Filho, o seguinte ensinamento:

O elenco dos arts. 28 a 31 deve ser reputado como máximo e não como mínimo. *Ou seja, não há imposição legislativa a que a Administração, em cada licitação, exija comprovação integral quanto a cada um dos itens contemplados nos referidos dispositivos.* ***O edital não poderá exigir mais do que ali previsto, mas poderá demandar menos.***
Essa interpretação foi adotada pelo próprio STJ, ainda que examinando a questão específica da qualificação econômica. Determinou-se que "não existe obrigação legal a exigir que os concorrentes esgotem todos os incisos do art. 31 da Lei 8.666/1993 (REsp 402.711/SP, rel. Min. José Delgado, j. em 11.06.2002). Os fundamentos que conduziram a interpretação preconizada para o artigo 31 são extensíveis aos demais dispositivos disciplinadores dos requisitos de habilitação."
No caso ora apreciado, em que se adotou a modalidade pregão, impende destacar que a Lei nº 10.520/024, ***também não impôs ao administrador a obrigatoriedade de que o edital***

[1] https://www.tce.sp.gov.br/legislacao-comentada/lei-14133-1o-abril-2021/69

> ***exigisse todos os documentos listados nos artigos 28 a 31, da Lei federal nº 8.666/93***, ***mas, ao contrário, conferiu a ela discricionariedade no estabelecimento da documentação necessária a comprovar a qualificação jurídica, técnica e econômico-financeira das licitantes***.
> *Portanto, não se pode atribuir ilegalidade ao certame em exame por não terem sido exigidos documentos de qualificação técnica e econômico-financeira.* (TC-030955/026/08)

Assim, a eleição apenas **de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação não se reveste de qualquer ilegalidade.**

Por sua vez, quanto à necessidade de revisar o orçamento estimado no que se refere à contabilização do "prêmio assiduidade", não tem razão a impugnante.

Neste ponto, estabelece o Termo Aditivo à Convenção Coletiva de Trabalho 2025/2025 do SIND DAS EMPRESAS DE A E CONSERV NO EST DE SAO PAULO e SIEMACO-SP - SINDICATO TRABALHADORES EMPRESAS PRESTACAO DE SERVICOS DE ASSEIO E CONSERVACAO E LIMPEZA URBANA DE SP, registrado no MTE sob o número SP002003/2025:

> *CLÁUSULA QUINTA - PRÊMIO ASSIDUIDADE*
>
> *Considerando que o "Prêmio Assiduidade" será uma recompensa concedida pelo empregador ao empregado por sua assiduidade, e não pela força de trabalho.*
>
> *Considerando que o pagamento do "Prêmio Assiduidade", ainda que subordinado a determinada condição (no caso desta norma coletiva, à frequência do empregado ao trabalho),* ***trata-se de autêntico prêmio, não possuindo caráter retributivo ou natureza salarial.***
>
> *Fica instituído a todos os trabalhadores operacionais da categoria profissional, que ganharem até o valor de R$ 2.542,86 (maior piso salarial da tabela de funções e salários), receberão prêmio assiduidade no valor de R$ 300,00 (trezentos reais)* ***em caráter indenizatório****, desde que não tenham se ausentado ao trabalho por*

motivo de faltas justificadas, faltas injustificadas, férias, afastamentos médicos de qualquer natureza e licença maternidade.

O Valor do Prêmio Assiduidade será de R$ 300,00 (trezentos reais) para jornada de trabalho de oito horas 44 semanais, nas jornadas de trabalho de 12x36 e nas jornadas de seis horas diárias.

Aos empregados que laboram 4 (quatro) horas por dia, terão direito a 50% (cinquenta) do valor do prêmio, R$ 150,00 (cento e cinquenta reais), desde que cumpridas as exigências/metas estipuladas nesta cláusula: ausência de faltas.

Parágrafo Primeiro: O prêmio de assiduidade será concedido ao empregado que, no curso do mês, não tenha faltas ao trabalho, inclusive faltas justificadas ou abonadas por atestados médicos e odontológicos.
Parágrafo Segundo: Os prêmios pagos já existentes, serão incorporados ao novo prêmio de R$ 300,00 (trezentos reais) e não somados.

Parágrafo Terceiro: O pagamento desse prêmio será creditado no "Cartão Premiação" do funcionário todo dia 15 de cada mês, subsequente ao mês que originou a premiação.

Parágrafo Quarto: Somente farão jus ao recebimento do "Prêmio Assiduidade", os trabalhadores que efetivamente tenham trabalhado o mês completo, ou seja, será devido o pagamento de Prêmio Assiduidade aos trabalhadores que não tenham se ausentado por motivo de faltas justificadas, faltas injustificadas, férias, afastamentos médicos de qualquer natureza e licença maternidade.

Parágrafo Quinto: Este item não tem natureza salarial e não integrará a remuneração para qualquer fim.

O pagamento do "Prêmio Assiduidade", ainda que subordinado a determinada condição, (no caso desta norma coletiva de trabalho, à frequência do empregado no trabalho), ***trata-se de autêntico prêmio, não possuindo caráter retributivo ou natureza salarial.***

Ora, aplicam-se as seguintes disposições legais:

Art. 457 - Compreendem-se na remuneração do empregado, para todos os efeitos legais, além do salário devido e pago diretamente

pelo empregador, como contraprestação do serviço, as gorjetas que receber.

(...)

§ 2o As importâncias, ainda que habituais, pagas a título de ajuda de custo, auxílio-alimentação, vedado seu pagamento em dinheiro, diárias para viagem, ***prêmios*** *e abonos* ***não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário***[2]*.*

Art. 135. Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, com data vinculada:

I - à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado;

II - ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.

§ 1º ***A Administração não se vinculará às disposições contidas em acordos, convenções ou dissídios coletivos de trabalho que tratem de matéria não trabalhista, de pagamento de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados do contratado, ou que estabeleçam direitos não previstos em lei****, como valores ou índices obrigatórios de encargos sociais ou previdenciários, bem como de preços para os insumos relacionados ao exercício da atividade.*[3]

Aliás, neste sentido, o seguinte julgado:

RECURSO DE REVISTA. ***ACÓRDÃO PUBLICADO NA VIGÊNCIA DA LEI Nº 13.467/2017. PRÊMIO. NATUREZA JURÍDICA****. PERÍODO DE LABOR POSTERIOR A 11/11/2017. TRANSCENDÊNCIA POLÍTICA RECONHECIDA. Não se pode negar a aplicação da Lei nº 13.467/2017 aos contratos que, embora*

[2] Decreto-Lei nº 5.452/1943 (Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho)
[3] Lei Federal nº 14.133/2021

iniciados em período anterior à sua vigência, continuam em vigor, como no caso dos autos. ***A denominada Reforma Trabalhista modificou a redação do art. 457, § 2°, da CLT. Extrai-se do referido dispositivo que, após a vigência da Lei 13.467/2017, ocorrida em 11/11/2017, o prêmio possui natureza indenizatória e não repercute nas demais verbas salariais.*** *Recurso de revista conhecido e provido. (RRAg-728-09.2019.5.09.0096; 5ª Turma; Relator: Breno Medeiros; Publicação: 27/05/2022)*

TELEFÔNICA. PROGRAMA DE INCENTIVO VARIÁVEL-PIV. ***ART. 457, §§ 2.º E 4.º DA CLT. NATUREZA JURÍDICA. CONTRATO INICIADO NA VIGÊNCIA DA LEI N.º 13.467/2017****.* ***Em se tratando de verba não prevista em lei****, instituída por ato de liberalidade da empregadora e cujo pagamento é determinado pelo nível de empenho do empregado no atingimento das metas da empresa, o PIV deve ser enquadrado na definição de prêmio, contida no § 4.º do art. 457 da CLT, definição que, a propósito, sempre foi dada à parcela pela jurisprudência desta Corte.* ***Todavia, no que se refere à sua natureza jurídica, as modificações introduzidas na legislação trabalhista pela Lei n.º 13.467/2017 determinam que sejam feitas novas reflexões. Agora por imposição legal, fixada no § 2.º do art. 457 da CLT, as verbas pagas a título de prêmio, ainda que habituais, não integram a remuneração do empregado, não se incorporam ao contrato de trabalho e não constituem base de incidência de qualquer encargo trabalhista e previdenciário, o que equivale a estabelecer sua natureza como sendo indenizatória****. No caso, a relação contratual iniciou na vigência da lei referida,* ***devendo ser mantido, portanto, o acórdão regional que julgou improcedente os pedidos dos reflexos em outras verbas que adviriam caso estabelecida a natureza salarial****. Recurso de Revista parcialmente conhecido e não provido. (RR - 10625-26.2019.5.15.0086; 7ª Turma; Relator: Claudio Mascarenhas Brandao; Publicação: 22/09/2023)*

De modo que, por força do artigo 457, § 2º da CLT e do artigo 135, § 1º da Nova Lei de Licitações o prêmio não integra a remuneração do empregado e nem se incorpora ao contrato de trabalho, diante da sua natureza indenizatória, não se vinculando a Administração Pública às disposições contidas em convenção coletiva de trabalho que tratem de matéria não trabalhista ou que estabeleçam direitos não previstos em lei.

Por derradeiro, adota-se como razões do presente parecer jurídico a manifestação do Srº Pregoeiro que afastou a impugnação quanto à ausência de relação de materiais e equipamentos de manutenção de área verde:

Sendo assim, considerando que o orçamento eleito para compor a estimativa do valor da contratação contemplou a possibilidade de reajustes as ser trazidas pela CCT/2025, **não há que se falar em precariedade do orçamento.**

Quanto ao argumento de que o edital falhou ao não prever o material utilizado para os serviços de jardinagem, as objeções não procedem, visto que o edital, e seus anexos, previram minuciosamente os artefatos que seriam necessários para execução das atividades, que foram ricamente detalhadas, obedecendo apontamentos anteriores do próprio TCESP em licitação de mesma natureza, neste município.

Para elucidar, aponta-se os seguintes subitens do Termo de Referência:

13.6. Será de responsabilidade da **CONTRATADA** o fornecimento de todos os equipamentos necessários para a realização dos serviços de jardinagem (máquina de cortar grama, tesoura de poda, rastelo, pulverizador costal, roçadeira etc.);

13.7. Será de responsabilidade da **CONTRATADA** fornecer tela de segurança, provisória e móvel nos locais durante o corte de grama. Tais telas deverão ser feitas com material que retenha qualquer tipo de objeto lançado, independentemente de tamanho ou peso, e obrigar seu empregado a fazer uso do equipamento;

13.4. A **CONTRATADA** será responsável pelo fornecimento de mão de obra, bem como os materiais de consumo/higiene, materiais de limpeza, EPI´s e equipamentos apropriados para a perfeita execução dos serviços contratados, por exemplo:

- Carrinho de transporte para recolhimento de detritos;
- Enceradeira industrial (disco-lavação) para lavação de piso Paviflex;
- Máquina de alta pressão para limpeza de capachos;
- Equipamentos de jardinagem – manuais e motorizados.
- Varredeira manual e motorizada para varrição de pisos (grandes áreas).
- Pano de Chão
- Saco de Lixo
- Vassoura / Rodo
- Dispenser (Papel Toalha / Papel Higiênico / Sabonete Liquido).

13. MATERIAIS NECESSÁRIOS À EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO DE ÁREAS VERDES

13.1. A **CONTRATADA** será responsável pelo fornecimento dos produtos químicos: materiais de limpeza (água sanitária, detergente, desinfetante etc), de higiene pessoal (papel higiênico, papel toalha, sabonete líquido etc), em quantidades necessárias para a boa execução dos serviços, objeto deste Memorial Descritivo, observados a seguir:

Sendo assim, a princípio este Pregoeiro entende que o edital dispõe de elementos essenciais para que os interessados possam elaborar adequadamente sua proposta, de modo que a Impugnação não mereceria acatamento.

Observe que, atualmente, a Administração aguarda a regular finalização deste expediente, porquanto possui entabulado o Contrato 58790/2024, em caráter de urgência, sendo que a demora na resolução deste certame, por motivos, aparentemente, protelatórios, pode comprometer a continuidade do objeto contratado, vez que a atual contratação pode ultrapassar o período de 12 meses com a mesma empresa nesta modalidade de contratação, o que seria proibido pela legislação vigente, e iria em sentido contrário às orientações do próprio TCESP (Comunicado GP n.º 34/2024).

Consignadas tais questões, submete a Impugnação para análise jurídica desta respeitável Procuradoria a fim de que se possam evidenciar outros elementos que possam impactar na contratação, nos termos trazidos pela Impugnação, e que possam não ter sido observados por este Pregoeiro.

Jacareí, 10 de março de 2025.

Samuel Rodrigues Guimarães
Pregoeiro

Ante todo o exposto, face às considerações supra, **entendo pela rejeição da impugnação ao edital oferecida pela empresa BASE SISTEMA SERVIÇOS DE ADMINISTRAÇÃO E COMÉRCIO LTDA**.

Este, SMJ, é o parecer.

Jacareí, 11 de Março de 2.025.

CRISTIANO SILVESTRE PINTO:21813134820

Assinado digitalmente por CRISTIANO SILVESTRE PINTO:21813134820
ND: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=Presencial, OU=01554285000175, OU=Secretaria da Receita Federal do Brasil - RFB, OU=RFB e-CPF A3, OU=(em branco), CN=CRISTIANO SILVESTRE PINTO:21813134820
Razão: Eu sou o autor deste documento
Localização:
Data: 2025.03.11 10:30:35-03'00'
Foxit PDF Reader Versão: 12.0.1

CRISTIANO SILVESTRE PINTO
Supervisor da Procuradoria de Contratos Administrativos e Licitações