

Conselheiro Substituto – Auditor Samy Wurman

Tribunal Pleno – **SEÇÃO MUNICIPAL**

Sessão **13/05/2026**

Cautelares em Procedimentos de Contratação – **Julgamento**

M-002: TC-8727.989.26-1
Representante: Jéssica Alves da Silva Batista
Representada: Prefeitura de Taquaritinga
Responsável: Fulvio Zuppani (Prefeito Municipal, subscritor do instrumento convocatório)
Assunto: Edital do Pregão Eletrônico nº 1/2026, cujo objeto é a contratação de empresa especializada, com dedicação exclusiva de mão de obra, para a prestação de serviços de limpeza e conservação predial nas unidades escolares do município.
Valor Total Estimado: R\$ 3.296.588,74
Advogados cadastrados no e-TCESP: Jéssica Alves da Silva Batista (OAB/SP nº 520.418), Paulo Sérgio Moreira da Silva (OAB/SP nº 165.937), Danilton Rissi Vettoretti (OAB/SP nº 237.490) e Miqueias José Sobral (OAB/SP nº 364.791)

EMENTA: CAUTELAR EM PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO PREDIAL. HARMONIZAR O PRAZO MÍNIMO DE EXPERIÊNCIA AO PRAZO PREVISTO NA CONTRATAÇÃO. DAR PUBLICIDADE À NORMA COLETIVA PARADIGMA UTILIZADA PARA A FORMAÇÃO DOS PREÇOS ESTIMADOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RETIFICAÇÕES DETERMINADAS. COM RECOMENDAÇÃO.

Relatório

Tratam os autos de representação formulada por **Jéssica Alves da Silva Batista** contra o edital do **Pregão Eletrônico nº 1/2026**, da **Prefeitura de Taquaritinga**, cujo objeto é a contratação de empresa especializada, com dedicação exclusiva de mão de obra, para a prestação de serviços de limpeza e conservação predial nas unidades escolares do município.

Insurge-se a representante, em uma breve síntese, contra:

(a) a ausência de indicação da Convenção Coletiva de Trabalho – CCT associada aos serviços a serem executados e o conseqüente impacto na completude das informações necessárias à formação dos preços;

(b) a previsão de apresentação de impugnações pelo portal de licitações ou protocolo presencial, alegadamente restritiva;

(c) a suposta ausência de justificativa idônea para a vedação à subcontratação;

(d) alegado excesso de formalismo quanto a determinadas exigências dirigidas ao cargo de servente de limpeza;

(e) a porcentagem e a base de cálculo a serem utilizadas para o pagamento do adicional de insalubridade, que seriam ilegais; e

(f) a exigência de experiência mínima de 3 (três) anos para fins de qualificação técnica, que seria desproporcional ante o prazo de vigência inicial do contrato, de 12 (doze) meses.

O edital é datado de 24/3/2026 e a abertura da sessão pública estava designada para ocorrer em 14/4/2026.

Por decisão publicada no DOE-TCESP de 13/4/2026, foi requisitada cópia do edital para exame nos termos dos arts. 170, § 4º, e 171, §§ 1º e 3º da Lei Federal nº 14.133/21, bem como determinada a sustação cautelar do procedimento, com a fixação do prazo de 10 (dez) dias para cumprimento e apresentação de justificativas e esclarecimentos.

Em resposta, a Prefeitura de Taquaritinga apresentou justificativas sobre os pontos de crítica (ev. 24.1) e juntou documentos (ev. 24.2).

Assim sumariza-se o enfrentamento a cada uma das impugnações identificadas por letras no despacho que determinou a sustação cautelar do certame:

- quanto a **(a)**, a origem ponderou *“que o edital prevê expressamente a obrigatoriedade de os licitantes indicarem os instrumentos normativos aplicáveis”* e que eventuais *“ajustes redacionais poderão ser realizados para conferir maior clareza”*;
- no que se refere a **(b)**, defendeu o ente licitante que *“o edital permite tanto o protocolo eletrônico quanto o presencial, ampliando, e não restringindo, o acesso dos interessados, em consonância com os princípios da publicidade e da competitividade”*;
- no tocante a **(c)**, a origem frisou que a restrição encontraria *“respaldo na própria natureza do objeto, que envolve prestação contínua de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, exigindo controle direto da execução contratual, inclusive para fins de fiscalização trabalhista e prevenção de riscos à Administração”*;
- quanto a **(d)**, ressaltou-se não se verificar *“excesso de formalismo, mas sim a adoção de critérios mínimos necessários à padronização e à qualidade da prestação dos serviços, considerando a relevância do objeto e a necessidade de atendimento adequado às unidades escolares do Município”*;
- relativamente a **(e)**, defendeu-se que *“o edital observa os parâmetros legais e normativos aplicáveis, cabendo à futura contratada cumprir a legislação trabalhista e os instrumentos coletivos vigentes”*; e,
- por fim, no que concerne a **(f)**, considerando o entendimento já consolidado na espécie nesta Corte, informou o ente licitante que *“**já está promovendo a revisão do item editalício**, a fim de adequá-lo aos parâmetros fixados, evitando qualquer potencial restrição indevida à competitividade”*.

O Departamento de Instrução Processual Especializada – DIPE considerou **parcialmente procedente** a representação, por entender legítima a crítica identificada em **(f)**.

O **Ministério Público de Contas – MPC** também considerou **parcialmente procedente** a representação, por vislumbrar a necessidade de correção do edital em razão das insurgências identificadas em **(a)** e **(f)**.

É o relato do necessário.

/psgv

VOTO

TC – 008727.989.26-1

PRELIMINAR

Trata-se de edital do Pregão Eletrônico nº 1/2026, da Prefeitura de Taquaritinga, cujo objeto é a contratação de empresa especializada, com dedicação exclusiva de mão de obra, para a prestação de serviços de limpeza e conservação predial nas unidades escolares do município.

Ante a gravidade dos indícios de irregularidade detectados em sede de cognição sumária, determinou-se a sustação do procedimento licitatório *ad referendum* deste E. Plenário, impulsionados os autos visando ao seu célere amadurecimento, com remessa à instrução especializada e ao Ministério Público de Contas.

Nesse cenário, volvido o processo a esta Relatoria, após a devida instrução, impõe-se, ***preliminarmente***, a subsunção **do provimento cautelar à criteriosa deliberação deste Egrégio Colegiado, acompanhada, respeitosamente, de proposta de referendo, como etapa antecedente e indispensável ao futuro enfrentamento do mérito.**

MÉRITO

Vencida a etapa preliminar, passo a analisar o mérito.

De início, observa-se que o trabalho das unidades técnicas e do *Parquet* Especial revela um cenário de convergência quanto à procedência parcial da representação pelo acolhimento da crítica identificada em (f), a atrair a necessidade da efetivação de ajustes no instrumento convocatório pela origem.

O próprio ente licitante informou que ***“já está promovendo a revisão do item editalício, a fim de adequá-lo aos parâmetros fixados, evitando qualquer potencial restrição indevida à competitividade”***, o que vai ao encontro

das ponderações lançadas no despacho (ev. 12.1) que suspendeu cautelarmente o certame, que assim destacou:

‘É que, em sede de qualificação técnica, a exigência de tempo de experiência anterior que sobeja o prazo de vigência da contratação, mesmo que a Administração vislumbre eventual prorrogação no futuro e que seja admitida a somatória de atestados, vai de encontro a precedente firmado no âmbito do TC-13979.989.25-8. Na ocasião, em voto condutor por mim proferido, foi censurada referida previsão, conforme se vê do excerto abaixo reproduzido:

“Prosseguindo no tema da qualificação técnica, está a questão relacionada ao item 10.13.1.1[2] do edital, que exige prova de experiência anterior mínima abrangendo 3 anos na prestação dos serviços, em que pese o ato convocatório estipular um prazo de vigência de 24 meses[3], ou seja, de 2 anos.

Há aqui um excesso em relação aos limites da legislação de regência, pois o texto do § 5º do art. 67 da Lei 14.133/2021 estipula um prazo máximo de 3 anos que deve ser modulado de acordo com o objeto a ser licitado. Note que o texto da Lei autoriza a prova de experiência anterior “por um prazo mínimo, que não poderá ser superior a 3 (três) anos”, havendo aqui um claro caráter de limite a esse “prazo mínimo”. E é evidente que esse prazo mínimo deve guardar relação de proporcionalidade com o objeto em questão, já que o inc. XXI do art. 37 da Lei Maior traz o postulado de que somente se permitirá exigências de qualificação técnica que forem indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A alegação da Administração de que o prazo de vigência pode vir a ser prorrogado não autoriza a fixação de prazo mínimo de experiência anterior que extrapole o prazo de vigência originalmente fixado, mesmo porque a prorrogação é evento ainda incerto e futuro, condicionado ao cumprimento de requisitos como aqueles estabelecidos no item 2.3 do Termo de Referência (vantajosidade econômica e comprovação de qualidade na execução da prestação dos serviços).

Deverá ser retificado, portanto, o item 10.13.1.1 do edital, para o fim de amoldar o prazo mínimo de experiência anterior ao prazo de vigência originalmente estabelecido no ato convocatório, de 24 meses.

[...]

Ante o exposto, voto pela **procedência parcial** da representação, com **determinação** à Prefeitura Municipal de Taubaté para que proceda à retificação do ato convocatório:

[...]

(d) no item 10.13.1.1 do edital: - para o fim de que passe a requisitar comprovação genérica da experiência anterior com efetivo mínimo de mão de obra em funções de limpeza e higienização; e - **para amoldar o prazo mínimo de experiência anterior ao prazo de vigência originalmente estabelecido** no item 2.3 do Termo de Referência, de 24 meses;

[...]

[TC-13979.989.25-8. Sessão Plenária de 10-9-25. Rel. Cons. Maxwell Borges de Moura Vieira] [suprimidas as notas de ref. (2) e (3)] [destacou-se]

Havendo aderência da crítica a entendimento desabonador pretérito, compreendo existirem sinais de possíveis restrições [...]

Deve a Administração Municipal, portanto, retificar o edital para amoldar o prazo mínimo de experiência anterior exigido – 3 (três) anos – ao prazo de vigência originalmente estabelecido para contratação, que é de 12 (doze) meses.

Quanto à insurgência identificada em **(a)**, embora não mereça prosperar a crítica dirigida indefinição da convenção coletiva de trabalho a ser observada pelo licitante na formulação da proposta, eis que o enquadramento sindical da licitante é determinado por sua atividade econômica preponderante (art. 511, §§ 2º e 3º, da CLT)¹ e a imposição de uma CCT específica pelo edital configuraria ingerência indevida e violação ao princípio da liberdade de associação profissional, comporta reparação a **ausência de indicação da Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) utilizada como parâmetro orçamentário.**

Sobre o tema, destaco as considerações bem lançadas pelo I. MPC no ev. 46.1:

‘o próprio item 7.31 do Edital[3] impõe ao Pregoeiro o dever de verificar a conformidade da proposta da licitante com a “norma coletiva paradigma utilizada pela Administração”[4]. Ora, a omissão do nome e do registro de tal norma inviabiliza o cumprimento deste dever funcional, impedindo a aferição objetiva da compatibilidade das propostas com o orçamento estimado.

Reforça essa obscuridade a redação do item 10.1 do Termo de Referência[5], que menciona a existência de “custos unitários apostos

¹ “Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação da Leis do Trabalho (CLT)

Art. 511. É lícita a associação para fins de estudo, defesa e coordenação dos seus interesses econômicos ou profissionais de todos os que, como empregadores, empregados, agentes ou trabalhadores autônomos ou profissionais liberais exerçam, respectivamente, a mesma atividade ou profissão ou atividades ou profissões similares ou conexas.

[...]

§ 2º A similitude de condições de vida oriunda da profissão ou trabalho em comum, em situação de emprego na mesma atividade econômica ou em atividades econômicas similares ou conexas, compõe a expressão social elementar compreendida como categoria profissional.

§ 3º Categoria profissional diferenciada é a que se forma dos empregados que exerçam profissões ou funções diferenciadas por força de estatuto profissional especial ou em consequência de condições de vida singulares.

[...]”

na tabela acima” para justificar o montante global de R\$ 3.296.588,74, ao passo que o instrumento carece de planilha analítica que demonstre a composição de tais custos. Tal lacuna vulnera a transparência indispensável ao controle e compromete a formulação de propostas exequíveis, uma vez que o preço máximo da Administração permanece destituído de sua necessária memória de cálculo e fundamentação normativa, em descumprimento ao artigo 6º, inciso XXIII, alínea “i”, da Lei 14.133/21[6].’

[suprimidas as ref. (3), (4), (5) e (6)]

Deve o ente licitante, assim, conferir publicidade à norma coletiva paradigma por ele utilizada para a formação dos preços estimados da contratação.

As demais críticas não merecem prosperar.

No que concerne a **(b)**, destaco que os precedentes mencionados pela representante na espécie (TCs-20663.989.23, 14605.989.23-5 e 20845.989.22-7) são sobremaneira distintos do caso ora em exame. Naqueles, a apresentação de impugnações, pedidos de esclarecimentos e recursos somente poderia ser dar por meio físico, enquanto no caso aqui analisado é possível que tais ações se deem tanto por meio eletrônico, quanto por meio físico. Permitida protocolização de ambas as formas, tal previsão não se afigura desmedida, embora caiba **recomendação** para que, além da permissão de protocolização de manifestações pelo portal de licitações, também seja franqueado o protocolo de pedidos de esclarecimento e recursos via e-mail indicado pela origem.

No tocante a **(c)**, o objeto do certame não parece denotar tamanha complexidade a atrair a obrigação de se justificar, exaustivamente, a vedação à subcontratação; rememoro que a decisão de se permitir a subcontratação, conforme o art. 122 da Lei Federal nº 14.133/2021, é discricionária da Administração, sendo que **a censura deste Tribunal, na espécie, não é indiscriminada e demanda a análise do caso concreto, se dirigindo a**

determinados objetos, decerto mais complexos e que se irradiam em múltiplas frentes, diferentes do presentemente analisado.

Quanto ao tema, me alinho, ainda, ao entendimento de DIPE-JUR no ev. 41.1, no sentido de que a representante não forneceu *“evidências concretas que sugerissem a notória inconveniência da medida ou o efetivo prejuízo à competição, decorrente do contestado dispositivo”*.

Relativamente a **(d)**, entendo que a representante não se desincumbiu de demonstrar como os requisitos criticados se descolariam, de forma evidente e substancial, das práticas usuais de mercado. Rememoro que a intervenção desta Corte na condução de procedimentos licitatórios, com a indicação de retificações/complementações/saneamentos, exige a demonstração, de forma cabal e metodológica, de alegada extravagância das exigências alvo de críticas.

Sobre o assunto, por oportuno, me permito colacionar excerto das pertinentes considerações de DIPE-JUR:

“Ao menos à primeira vista, as características indicadas, ainda que minuciosas e pouco usuais em editais do gênero, não sugerem excesso, abuso ou discriminação indevida, sendo razoável que dos profissionais contratados para serviços de limpeza em ambiente escolar, seja exigida alguma reserva, gentileza e boa capacidade de comunicação, traços da personalidade, a meu juízo, definidos como mera referência para fins de futura seleção de pessoal, e cujo atendimento, decerto, será observado pela Contratada tão somente na execução do ajuste, não representando, portanto, qualquer obstáculo à participação de interessados no torneio.”

Por fim, no que se refere a **(e)**, como a própria representante reconhece, a Administração veiculou justificativas no Termo de Referência – Anexo I para a porcentagem e a base de cálculo a serem utilizadas para o pagamento do adicional de insalubridade². Ademais, compreendo tratar-se de

² “Termo de Referência – Anexo I

5.10. Deverá ser pago adicional de insalubridade no percentual de 40% sobre o salário-mínimo.

crítica que poderia ser mais descomplicadamente dirimida por acionamento administrativo, movimento largamente apoiado e incentivado por esta Corte. Sobre o referido acionamento, permito-me colacionar recente precedente:

“[...] como já afirmou esta c. Corte em diversas oportunidades, o controle externo deve ser exercido com racionalidade, proporcionalidade e respeito aos demais atores institucionais. Exatamente como preconiza a legislação, e como – devo frisar – este Egrégio Tribunal tem feito há mais de cem anos.

A esse respeito, é fundamental compreender que a Lei n. 14.133/2021, ao prever expressamente o **pedido de esclarecimento** (art. 164) e a impugnação administrativa (art. 165), **estabeleceu mecanismos de diálogo preventivo que permitem à Administração corrigir erros, esclarecer dúvidas** e, quando necessário, retificar editais sem necessidade de intervenção externa. **Esses instrumentos não são meras formalidades burocráticas, mas expressões concretas do princípio da autotutela administrativa e do princípio constitucional da eficiência. Permitem que eventuais falhas sejam sanadas de modo célere, dialógico e menos oneroso, preservando o bom andamento da atividade administrativa e a segurança jurídica de todos os envolvidos – Administração, licitantes e potenciais licitantes.**”

[TC-23222.989.25-3. Sessão Plenária de 4-3-26. Rel. Cons. Renato Martins Costa] [destacou-se]

Não me parece, ainda, haver risco de **“majoração artificial do custo da contratação, caso não haja comprovação técnica da insalubridade em grau máximo”** ou **“subdimensionamento dos encargos trabalhistas, na hipótese de a convenção coletiva aplicável estabelecer base de cálculo mais onerosa (salário base)”**.

Quanto à majoração, a alíquota já em grau máximo, conforme expressamente definido pela Administração (responsável pelos locais onde os serviços serão prestados), torna incontroversa a porcentagem (40%); ademais, as licitantes devem observar o percentual pelo princípio da vinculação ao

5.11. Justificativa do percentual de insalubridade: considerando que os serventes de limpeza atuarão em escolas municipais, em ambientes de uso coletivo e de intensa circulação de pessoas, com atividades habituais de limpeza e higienização de sanitários, áreas comuns e manejo de resíduos, as propostas deverão considerar o adicional de insalubridade em grau máximo (40%), nos termos do Anexo 14 da NR-15, calculado sobre o salário mínimo nacional, salvo disposição legal ou instrumento coletivo vigente que estabeleça base diversa, a fim de assegurar a exequibilidade das propostas e a adequada execução contratual, nos termos da Lei nº 14.133/2021.”

instrumento convocatório³. Revisões de alíquotas de insalubridade ocorrem, comumente, quando há o entendimento de que a categoria faz jus a grau superior ao pago pela prestação de serviços em determinado local; nesses casos, recorre-se à elaboração de laudos técnicos para que haja a majoração percentual, o que não se aplica ao presente caso, dado o reconhecimento prévio da alíquota em grau máximo.

No que concerne ao subdimensionamento, recorro que a licitante é responsável por indicar a CCT. Nesse cenário, a proponente saberá, de antemão, a base (se o salário-base ou valor superior) sobre a qual se calculará os 40% (quarenta por cento) devidos a título de adicional de insalubridade, parecendo não haver riscos de subdimensionamento dos encargos trabalhistas.

Ante o exposto, voto pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação por entender legítimas as insurgências identificadas em **(a)** – no que diz respeito à necessidade de indicar a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT) utilizada como parâmetro orçamentário – e **(f)**, com **DETERMINAÇÃO** à Prefeitura de Taquaritinga para que, caso tenha a intenção de continuar o certame:

(i) retifique o edital para amoldar o prazo mínimo de experiência anterior exigido – 3 (três) anos – ao prazo de vigência originalmente estabelecido para contratação, que é de 12 (doze) meses; e

(ii) confira publicidade à norma coletiva paradigma utilizada para a formação dos preços estimados da contratação.

³ “Lei Federal 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 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).” [destacou-se]

RECOMENDO, ainda, que a Administração Municipal:

(iii) também possibilite o protocolo de pedidos de esclarecimento e recursos via e-mail, para além da permissão de protocolização de manifestações pelo portal de licitações e pela via física.

A Administração deverá republicar o edital retificado nos termos do art. 55, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, cessando-se desde já os efeitos da medida cautelar inicialmente decretada.

Acolhido este entendimento pelo e. Plenário, deverá ser intimada a Prefeitura Municipal de Taquaritinga, na forma regimental.

É como voto.