



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO DO LEÃO
Secretaria Municipal de Finanças

PARECER JURÍDICO

Parecer nº: 092/2026

Referência: Pregão Eletrônico.

Origem: Secretaria Municipal de Finanças – Compras.

Ementa: PREGÃO ELETRÔNICO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE PORTARIA, RECEPÇÃO E HIGIENIZAÇÃO/LIMPEZA COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA. CONFORMIDADE COM A LEI Nº 14.133/2021. VIABILIDADE JURÍDICA.

Trata-se de análise de processo administrativo referente à intenção do Município de Capão do Leão/RS de contratar empresa especializada para a prestação de serviços contínuos de portaria, recepção e higienização/limpeza, com dedicação exclusiva de mão de obra, destinada ao atendimento de diversas secretarias e unidades municipais.

A contratação dar-se-á por meio de pregão eletrônico, sob o critério de menor preço por lote, com valor total anual estimado em R\$9.459.085,08. Para a elaboração deste parecer, foram examinados o Edital, o Termo de Referência, o Estudo Técnico Preliminar, a Matriz de Riscos, a Minuta Contratual, as Planilhas de Custos e demais documentos que instruem os autos.

Passo à análise.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO DO LEÃO

Secretaria Municipal de Finanças

FUNDAMENTAÇÃO

O pregão é uma modalidade licitatória de adoção obrigatória para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, caracterizando-se pela padronização objetiva de seus requisitos de desempenho e qualidade com base nas especificações usuais de mercado, conforme preceitua o art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XLI - pregão: modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto;

Diferentemente de outras modalidades que comportam valorações técnicas complexas, o pregão possui índole eminentemente procedimental e simplificada, estruturado sob a égide dos princípios da celeridade, da competitividade e da economicidade. Sua essência jurídica repousa na inversão de fases, com o julgamento da proposta precedendo a habilitação, e na utilização exclusiva dos critérios de julgamento por menor preço ou maior desconto, art. 29 da Lei de Licitações:

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o art. 17 desta Lei, adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

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.

Tal medida afasta a discricionariedade do administrador na escolha do licitante e assegura a seleção da proposta mais vantajosa de forma objetiva e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO DO LEÃO

Secretaria Municipal de Finanças

transparente, devendo ser conduzido, como regra, em sua forma eletrônica, art. 17, § 2º da mesma lei:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

(...)

§ 2º As licitações serão realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a utilização da forma presencial, desde que motivada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

O presente processo licitatório encontra-se regido pela Lei nº 14.133/2021 e pelo Decreto Municipal nº 038/2023. Passo à análise de legalidade do procedimento.

Objeto e modalidade licitatória: O objeto consiste na contratação de serviços de natureza comum (portaria, recepção e limpeza), cujos padrões de desempenho e qualidade são objetivamente definidos por especificações usuais de mercado no Termo de Referência. A modalidade escolhida é o Pregão Eletrônico, com critério de julgamento de menor preço por lote, o que se coaduna com o art. 6º, inciso XLI, da Lei nº 14.133/2021.

A licitação será de um único lote. Contudo, observa-se que o art. 40, V, “b” da Lei nº 14.133/2021 consagra o princípio do parcelamento, com a seguinte redação:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

V - atendimento aos princípios:

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO DO LEÃO

Secretaria Municipal de Finanças

No caso dos autos existem 09 itens dentro de um único lote, o que reclama uma justificativa da Administração Pública quanto à adoção do não parcelamento, considerando a vantajosidade. Neste sentido, cito a súmula nº 247 do TCU¹:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

A justificativa apresentada no item 9 do ETP mostra-se genérica, merecendo uma análise mais fundamentada por parte da Administração.

Insta esclarecer que a terceirização na Administração Pública é considerada uma ferramenta de gestão legal e legítima quando aplicada às atividades-meio, ou seja, aquelas que servem de suporte e não se confundem com o objeto principal da entidade. Serviços como limpeza, vigilância, copa e recepção são exemplos clássicos de atividades instrumentais que podem ser delegadas a empresas especializadas.

O objetivo é garantir maior eficiência, economicidade e qualidade na prestação desses serviços de apoio, permitindo que o órgão público concentre seus recursos e servidores concursados em suas atividades finalísticas, que são a razão de sua existência perante a sociedade.

Por outro lado, a terceirização torna-se ilegal quando o objeto do contrato é a contratação de pessoal para a execução de atividades-fim ou quando se configura a subordinação direta e a pessoalidade típicas de uma relação de emprego com o

1

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/sumula/247/%2520%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMEROINT%2520desc/0/sinonimos%253Dtrue>



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO DO LEÃO

Secretaria Municipal de Finanças

órgão público, caracterizando uma burla à regra constitucional do concurso público. Essa prática é vista como uma substituição indevida de servidores públicos. O Tribunal de Contas da União tem entendimento consolidado de que a contratação para atividades finalísticas é irregular, conforme destaca a seguinte ementa:

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇO. TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE FIM. OITIVA. PRAZO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME. 1- é ilegal a utilização de mão de obra terceirizada para a execução de atividades-fim do órgão/entidade uma vez que contraria a regra do concurso público, consagrada no art. 37, II, da Constituição Federal. 2- quando constatada ilegalidade, a autoridade competente deverá anular o procedimento licitatório conforme previsto no art. 49 da Lei 8.666/93 (TCU 01978420112, Relator: RAIMUNDO CARREIRO, Data de Julgamento: 29/02/2012)

Recomenda-se que a Administração Pública diligencie no sentido de que a contratação pretendida não substitua o provimento efetivo por concurso, violando ao princípio do concurso público para provimento de cargos efetivos.

Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência: Os documentos detalham a necessidade da contratação em razão da insuficiência de pessoal efetivo para a cobertura dos postos, justificando a terceirização. O ETP atende aos requisitos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, apresentando a descrição da necessidade e os requisitos da contratação.

A contratação pretendida envolve dedicação exclusiva de mão de obra, o que demanda **rigorosa fiscalização para evitar a caracterização de vínculo empregatício com a Administração.**

A contratação pretendida, segundo o item 2 do ETP, está prevista no Plano Anual de Contratações conforme preconiza o disposto no art. 18, §1º, inciso II da Lei 14.133/2021.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO DO LEÃO

Secretaria Municipal de Finanças

Estimativa de valores e pesquisa de mercado: O valor total estimado é de R\$9.459.085,08. Constan dos autos planilhas de custos detalhadas por categoria, contemplando módulos de remuneração, encargos e benefícios. Deve-se assegurar que tais planilhas estejam em estrita consonância com as convenções coletivas de trabalho vigentes e que a pesquisa de preços reflita fielmente a realidade do mercado local, atendendo ao art. 23 da Lei de Licitações.

Recomenda-se a conferência minuciosa da compatibilidade entre os valores das planilhas de custos e o valor global estimado no edital, evitando-se discrepâncias que possam comprometer a seleção da proposta.

Tratamento diferenciado para ME/EPP: Considerando o vulto da contratação (superior a R\$80.000,00), não se aplica a exclusividade prevista no art. 48, I, da LC 123/2006, conforme o item 1.2, i, do TR.

Gestão e fiscalização contratual: Em observância ao art. 117 da Lei nº 14.133/2021, o fiscal RAFAEL BRIZOLARA DA ROSA matrícula 9130 (titular) conforme a Portaria nº 90 de 2025 e FERNANDA RODRIGUES DE MATOS (suplente) matrícula 9182, conforme a Portaria nº 050 de 2026..

Mapa de Riscos: A matriz de riscos apresentada no item 13 do TR, atende ao disposto no art. 18, X da Lei de Licitações. É fundamental que os riscos associados a passivos trabalhistas e falhas na prestação do serviço estejam claramente alocados, conforme verificado na minuta.

Aspectos orçamentários: A dotação orçamentária deve ser confirmada formalmente nos autos antes da publicação. Deve-se assegurar a existência de créditos orçamentários suficientes para suportar a despesa no exercício vigente, bem como a previsão para os exercícios subsequentes em caso de prorrogação, conforme o art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO DO LEÃO
Secretaria Municipal de Finanças

Por fim, observe-se que o critério de julgamento de menor preço é aplicável à espécie, e o prazo mínimo de apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de 8 dias úteis, nos termos do Art. 55, inciso I, alínea “a”, Lei Federal 14.133/2021.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, **OPINO** pela viabilidade jurídica do Pregão Eletrônico Pregão Eletrônico para contratação de serviços de portaria, recepção e higienização promovido pelo Município de Capão do Leão, que deve seguir o procedimento do art. 17 da Lei de Licitações e posterior encaminhamento à autoridade superior, observadas as recomendações abaixo.

Recomenda-se a publicação do extrato do convênio no Portal Nacional de Contratações Públicas e no Diário Oficial, conforme exigido pelo art. 94 da Lei nº 14.133/2021, para fins de eficácia do ato.

Recomenda-se que a Administração Pública diligencie no sentido de que a contratação pretendida não constitua violação ao princípio do concurso público para provimento de cargos efetivos.

Recomenda-se que a Administração justifique a adoção do não parcelamento.

Este parecer tem caráter consultivo e informativo, fundamentado na documentação fornecida e nas premissas legais aplicáveis, não substituindo a análise da Comissão e a decisão da autoridade competente, na busca do interesse público.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPÃO DO LEÃO
Secretaria Municipal de Finanças

Capão do Leão, 1º de julho de 2026.

Rogério Cardoso da Fonseca
Procurador do Município
OAB/RS 97042 - Matrícula 9402

Assinantes



ROGERIO CARDOSO DA FONSECA

Assinou em 01/07/2026 às 12:44:15 com o certificado avançado da Betha Sistemas.

Eu, ROGERIO CARDOSO DA FONSECA, estou ciente das normas descritas na Lei nº 14.063/2020, no que se refere aos tipos de assinaturas consideradas como válidas para a prática de atos e interações pelos Entes Públicos.

Veracidade do documento



Documento assinado digitalmente.

Verifique a veracidade utilizando o QR Code ao lado ou acesse o site **verificador.betha.cloud** e insira o código abaixo:

GE2-PON-5R6-7WJ