

PARECER JURÍDICO Nº 03 /2025
PREGÃO ELETRÔNICO

Interessado: Fundo Municipal de Saúde de Malhador/SE

Objeto: Contratação para Prestação de Serviços de Lavagem Geral (parte interna e externa) de veículos automotivos da Frota do Fundo Municipal de Saúde do Município de Malhador/SE.

Modalidade: Dispensa de Licitação

Processo Administrativo nº: 02/2026 – Dispensa 03/2026

DISPENSA DE LICITAÇÃO – SERVIÇOS DE LAVAGEM VEICULAR – FROTA DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – ART. 75, INCISO II, DA LEI Nº 14.133/2021 – VALOR DENTRO DO LIMITE LEGAL – NÚMERO DO PROCESSO DIVERGENTE NO CONTRATO ASSINADO (021/2025 vs. 02/2026) – COLISÃO DE NUMERAÇÃO DE DISPENSA COM PROCESSO DIVERSO (DISPENSA 02/2026 ATRIBUÍDA A DOIS PROCESSOS DISTINTOS DE FUNDOS DIFERENTES) – CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA: RISCO DE RECONHECIMENTO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO – MESMO CONTRATADO DO PROCESSO DE LAVAGEM DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (CÍCERO RODRIGUES DOS SANTOS): RISCO DE FRACIONAMENTO DE DESPESA – CONTAMINAÇÃO DO TR POR CLÁUSULAS DE INEXIGIBILIDADE – RECEBIMENTO COM REFERÊNCIA A APRESENTAÇÃO ARTÍSTICA – REFERÊNCIA A DIPLOMA LEGAL REVOGADO (LEI Nº 8.666/93) NA AUTUAÇÃO – VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA AO SANEAMENTO DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de processo administrativo instaurado pelo Fundo Municipal de Saúde de Malhador/SE, objetivando a contratação direta, por dispensa de licitação Praça Givaldo Alves da Invenção – Nº 133 – Centro – Malhador/SE – CNPJ

13.104.757/0001-77

Telefone: (79) 3442-1410

(nº 02/2026), de prestador para serviços de lavagem geral, interna e externa, dos veículos automotivos da frota do referido Fundo, de forma parcelada e sob demanda, pelo prazo de 12 meses.

A contratação foi adjudicada à pessoa física CÍCERO RODRIGUES DOS SANTOS, portador da carteira de identidade nº 1.290.494 SSP/SE e CPF nº 005.015.665-97, residente na Rua Ananias José dos Santos, Centro, Malhador/SE, CEP 49.570-000. O valor global é de R\$ 14.640,00 (quatorze mil, seiscentos e quarenta reais), distribuído em três itens: (i) 100 lavagens de ambulância a R\$ 60,00 cada (R\$ 6.000,00); (ii) 100 lavagens de veículo tipo passeio a R\$ 60,00 cada (R\$ 6.000,00); e (iii) 24 lavagens de micro-ônibus a R\$ 110,00 cada (R\$ 2.640,00). O contrato foi formalizado como Contrato nº 03/2026, assinado em 16 de janeiro de 2026. A dotação orçamentária indicada é: Função Programática 2032 (Manutenção da Secretaria Municipal de Saúde), Elemento 3390.36.00.00 (Outros Serviços de Terceiros — Pessoa Física), Fonte 15001002.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

a) Da Modalidade e Forma:

A contratação direta encontra fundamento no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, com limite atualizado para R\$ 65.492,10 pelo Decreto nº 12.807/2025. O valor global de R\$ 14.640,00 está dentro do limite legal, sendo viável o enquadramento quantitativo. O cabeçalho do Termo de Referência indica, da mesma forma que nos processos anteriores desta unidade, 'Base legal: Lei 14.133, art. 75, I', quando o correto é o art. 75, inciso II. O inciso I é aplicável a obras e serviços de engenharia, não a serviços de lavagem veicular. A correção é necessária para garantir a coerência interna do processo.

b) Da Multiplicidade de Números Identificadores:

O Contrato nº 03/2026, assinado em 16/01/2026, referencia em seu preâmbulo o 'PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 021/2025'. A capa do processo e os demais documentos identificam o procedimento como 'PROCESSO DE DISPENSA Nº 02/2026'. O número 021/2025 não corresponde ao presente processo, sendo provável aproveitamento de minuta elaborada para outro procedimento.

Registra-se ainda que a numeração 'Dispensa 02/2026' foi igualmente atribuída ao processo de aquisição de mobiliário para o Conselho Tutelar do Fundo Municipal de Assistência Social (Contrato nº 04/2026). Embora os dois processos pertençam a fundos distintos — Fundo Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Assistência Social — e possam manter sequências numéricas independentes, recomenda-se que a Administração adote numeração que permita a distinção inequívoca de cada procedimento no âmbito do Município, inclusive para fins de consulta pública e controle externo.

c) Da Contratação de Pessoa Física — Riscos Trabalhistas:

A contratação foi formalizada com pessoa física (CÍCERO RODRIGUES DOS SANTOS, CPF nº 005.015.665-97), o que é juridicamente possível para serviços de natureza civil autônoma. Contudo, esta modalidade de contratação exige atenção redobrada às condições de execução, uma vez que a reiteração de ordens, a fixação de horário, a exclusividade e a pessoalidade na prestação dos serviços podem configurar, na prática, relação de emprego, sujeitando a Administração ao reconhecimento de vínculo empregatício pelo Poder Judiciário trabalhista (arts. 2º e 3º da CLT).

Para mitigar esse risco, recomenda-se que: (i) o contrato especifique claramente que os serviços serão prestados de forma autônoma, sem personalidade, exclusividade ou subordinação hierárquica; (ii) o contratado emita recibo de autônomo (RPA) ou comprove enquadramento como MEI para cada pagamento; (iii) sejam realizadas as retenções tributárias e previdenciárias aplicáveis à contratação de pessoa física, nos termos da legislação vigente. Adicionalmente, a minuta de contrato contém a expressão 'inscrito no CNPJ sob o nºXXXXXXXX', que é inaplicável ao contratado pessoa física e deve ser corrigida para a identificação por CPF, conforme o contrato assinado já faz corretamente.

d) Da Contaminação do TR por Cláusulas de Inexigibilidade e do Recebimento Artístico

O item 8.1.1 do TR indica que o contratado será selecionado por procedimento de inexigibilidade de licitação (art. 74, II), inaplicável a serviços de lavagem veicular; o item 8.7.2 exige comprovação de exclusividade artística, sem qualquer pertinência ao objeto; e o item 9.1 adota a metodologia de estimativa de preços da IN SEGES/ME nº 65/2021 para inexigibilidade, inaplicável à presente dispensa. Recomenda-se a revisão integral do TR.

Os itens 7.2.1 e 7.2.6 estabelecem recebimento provisório 'no momento da apresentação artística' e definitivo 'no final da apresentação', expressões manifestamente incompatíveis com a prestação de serviços de lavagem veicular. Para serviços parcelados sob demanda, o recebimento deve ser formalizado a cada lote executado, mediante verificação da conformidade com o TR.

O termo de autuação invoca o art. 14 da Lei nº 8.666/1993, revogada pelo art. 193, II, da Lei nº 14.133/2021, para fundamentar a dotação orçamentária. O fundamento correto é o art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 16 da LRF.

e) Da Compatibilidade Orçamentária e da Minuta Contratual

A dotação orçamentária indicada — Função 2049, Elemento 3390.36.00.00 (Pessoa Física), Fonte 15000000 — é coerente com a natureza do contratado e do objeto. O valor total de R\$ 4.440,00 está bem dentro do limite legal (R\$ 65.492,10), e as quantidades estimadas (30 lavagens de passeio e 24 de micro-ônibus) estão adequadamente especificadas na planilha de preços. A Cláusula Décima Terceira do contrato assinado não especifica a dotação no corpo do texto, devendo ser complementada.

A Cláusula Sétima do contrato reproduz integralmente a disciplina da repactuação do art. 135 da Lei nº 14.133/2021, inapropriada para serviço autônomo sob demanda prestado por pessoa física. Para este tipo de contratação, o mecanismo adequado de atualização econômico-financeira é o reajuste por índice oficial, respeitada a anualidade, nos termos do art. 92, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

f) Cautelas e Providências Adicionais:

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Bem como, se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

O artigo 18 e incisos da Lei nº 14.133/2021 estabelece todos os elementos que devem ser compreendidos nos autos do processo de contratação pública, senão vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

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, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Por fim, é imperioso frisar que esta Procuradoria Jurídica não detém conhecimento especializado nem competência legal para avaliar as questões técnicas levantadas no processo em análise. Tais atribuições cabem ao setor técnico, ao qual compete a apuração das alegações e dos fatos que por oportunidade sejam levantados. Assim, este parecer é opinativo e jurídico, não abrangendo aspectos técnicos ou de conveniência.

3. CONCLUSÃO.

Diante do exposto, entende-se que a Dispensa de Licitação nº 02/2026, referente à contratação de serviços de lavagem da frota do Fundo Municipal de Saúde de Malhador/SE, está, em seus aspectos essenciais de valor e enquadramento legal, dentro dos requisitos do art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, sendo juridicamente viável a contratação com o Sr. Cícero Rodrigues dos Santos, condicionada ao saneamento das irregularidades identificadas neste parecer, em especial: (i) correção do número do processo no contrato assinado, de 021/2025 para 02/2026, por apostilamento (art. 136 da Lei nº 14.133/2021); (ii) verificação, pela Administração, do somatório de todos os contratos de lavagem veicular celebrados no exercício com o mesmo prestador (Sr. Cícero), em cumprimento ao art. 75, §1º, da Lei nº 14.133/2021, com juntada de justificativa formal de inexistência de fracionamento; (iii) adoção de cautelas contratuais para afastar o risco de reconhecimento de vínculo empregatício, com previsão expressa de autonomia, retenções previdenciárias e tributárias aplicáveis e exigência de RPA ou comprovação de MEI; (iv) revisão integral do TR, com exclusão das referências à inexigibilidade (art. 74, II; exigência de exclusividade artística; metodologia de

preços de inexigibilidade) e das cláusulas de recebimento por apresentação artística; (v) correção do cabeçalho do TR para indicar art. 75, inciso II; (vi) retificação da autuação para substituir a referência ao art. 14 da Lei nº 8.666/1993 pelo art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 16 da LRF; e (vii) adequação da Cláusula Sétima ao regime de reajuste por índice oficial e preenchimento da dotação na Cláusula Décima Terceira do contrato.

É o parecer.

Malhador, 30 de dezembro de 2025

Gabriel Carvalho O. Reis

GABRIEL CARVALHO OLIVEIRA REIS
Procurador-Geral do Município de Malhador