

PARECER JURÍDICO Nº 05 /2025
PREGÃO ELETRÔNICO

Interessado: Fundo Municipal de Assistência Social 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 Assistência Social do Município de Malhador/SE.

Modalidade: Dispensa de Licitação

Processo Administrativo nº: 04/2026 – Dispensa 03/2026

DISPENSA DE LICITAÇÃO – SERVIÇOS DE LAVAGEM VEICULAR – SERVIÇO COMUM PARCELADO – ART. 75, INCISO II, DA LEI Nº 14.133/2021 – VALOR DENTRO DO LIMITE LEGAL – TRÊS NÚMEROS IDENTIFICADORES DISTINTOS NO MESMO PROCESSO (DISPENSA 03/2026, PROCESSO 04/2026 E CONTRATO ASSINADO REFERENCIANDO PROCESSO 022/2025) – DUPLICIDADE DE NUMERAÇÃO DE DISPENSA COM O PROCESSO DE MANUTENÇÃO ODONTOLÓGICA – CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA: RISCO DE RECONHECIMENTO DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO – GESTOR DE CONTRATO DESIGNADO DE SECRETARIA DIVERSA DA CONTRATANTE – COMUNICAÇÃO INTERNA COM REMETENTE ERRADO – CONTAMINAÇÃO DO TR POR CLÁUSULAS DE INEXIGIBILIDADE – RECEBIMENTO DO OBJETO COM REFERÊNCIA A APRESENTAÇÃO ARTÍSTICA – REFERÊNCIA A DIPLOMA LEGAL REVOGADO NA AUTUAÇÃO – VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA AO SANEAMENTO DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de processo administrativo instaurado pelo Fundo Municipal de Assistência Social de Malhador/SE, objetivando a contratação direta, por dispensa

Praça Givaldo Alves da Invenção – Nº 133 – Centro – Malhador/SE – CNPJ

13.104.757/0001-77

Telefone: (79) 3442-1410

de licitação (nº 03/2026), de prestador de serviços de lavagem geral, interna e externa, dos veículos automotivos que compõem a frota do referido Fundo. Os serviços serão executados de forma parcelada e sob demanda, no período de 12 meses, conforme a necessidade da Administração.

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 da contratação é de R\$ 4.440,00 (quatro mil, quatrocentos e quarenta reais), correspondente a 30 lavagens de veículo tipo passeio a R\$ 60,00 cada (subtotal R\$ 1.800,00) e 24 lavagens de micro-ônibus a R\$ 110,00 cada (subtotal R\$ 2.640,00). O Contrato foi formalizado como Contrato nº 05/2026, assinado em 16 de janeiro de 2026.

A dotação orçamentária indicada é: Função Programática 2049 (Manutenção do Fundo Municipal de Assistência Social), Elemento de Despesa 3390.36.00.00 (Outros Serviços de Terceiros — Pessoa Física), Fonte 15000000. O processo foi instruído com Documento de Formalização da Demanda (29/12/2025), Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Risco, Termo de Referência, Comunicação Interna, Autuação (30/12/2025), Aviso de Contratação Direta, Comprovação de Habilitação, Parecer Técnico do Agente de Contratação, Termo de Autorização.

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 o limite atualizado para R\$ 65.492,10 pelo Decreto nº 12.807/2025. O valor global de R\$ 4.440,00 está muito abaixo do limite legal, sendo, sob o aspecto quantitativo, plenamente viável o enquadramento. O cabeçalho do Termo de Referência, no entanto, indica novamente 'Base legal: Lei 14.133, art. 75,

I' — inciso aplicável a obras e serviços de engenharia, e não a serviços de lavagem veicular. A correção para art. 75, inciso II, é necessária para garantir a coerência interna do processo.

b) Da Multiplicidade de Números Identificadores:

Este processo apresenta irregularidade de especial gravidade relacionada à identificação do procedimento: três números distintos coexistem nos documentos dos autos, referindo-se à mesma contratação. A capa do processo e os demais documentos instrucionais identificam o procedimento como 'PROCESSO DE DISPENSA Nº 03/2026'. O Termo de Autuação, contudo, identifica-o como 'PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 04/2026'. E a Minuta do Contrato referencia em seu preâmbulo o 'PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 022/2025'.

Este conjunto de inconsistências produz três efeitos concretos: (i) viola o princípio da rastreabilidade da despesa e da publicidade das contratações, dificultando o controle externo e a consulta pública ao processo; (ii) o número 022/2025 referenciado no contrato assinado é o mesmo número de autuação do processo de manutenção odontológica (Dispensa nº 03/2026 — Processo nº 022/2025), criando sobreposição documental entre dois contratos distintos; (iii) a própria numeração da Dispensa nº 03/2026 colide com a que foi atribuída à Dispensa de manutenção odontológica, também denominada 03/2026, quando se trata de dois procedimentos absolutamente distintos. A Administração deve adotar numeração sequencial única para cada processo e garantir a atualização uniforme de todos os documentos, corrigindo o contrato assinado por apostilamento (art. 136 da Lei nº 14.133/2021) para indicar o número correto do processo.

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, sendo coerente com a classificação da despesa no elemento 3390.36.00.00 (Outros Serviços de Terceiros — Pessoa Física). 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 pessoalidade, 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) Do Gestor do Contrato e do Remetente da Comunicação Interna — Secretaria Errada

O item 6.7.1 do Termo de Referência designa como gestora do contrato a Secretária Amanda Pereira de Jesus, 'lotada na Secretaria Municipal de Saúde'. Ocorre que o objeto contratado — lavagem da frota do Fundo Municipal de Assistência Social — é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência

Praça Givaldo Alves da Invenção – Nº 133 – Centro – Malhador/SE – CNPJ

13.104.757/0001-77

Telefone: (79) 3442-1410

Social, cuja titular é Weslla Tamiris Andrade, que assina o contrato como CONTRATANTE. A designação de gestor vinculado à Secretaria de Saúde para um contrato da Assistência Social é descabida e indica aproveitamento de modelo de TR de outro processo sem a devida adequação.

Na mesma linha, a Comunicação Interna encaminhada ao Setor de Compras identifica seu remetente como 'Secretaria Municipal de Saúde', quando o órgão demandante é a Secretaria Municipal de Assistência Social. Ambos os documentos devem ser corrigidos para indicar o órgão e o gestor corretos.

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

O item 8.1.1 do TR indica seleção por inexigibilidade (art. 74, II), o item 8.7.2 exige exclusividade artística da contratada, e o item 9.1 prescreve metodologia de preços da IN SEGES/ME nº 65/2021 para inexigibilidade. Todas essas disposições são incompatíveis com o objeto e com o procedimento de dispensa de licitação por valor.

Da mesma forma, os itens 7.2.1 e 7.2.6 do TR estabelecem recebimento provisório 'no momento da apresentação artística' e definitivo 'no final da apresentação', expressões manifestamente incompatíveis com serviços de lavagem veicular. Para serviços parcelados sob demanda, o recebimento deve ser formalizado após a execução de cada lote de serviços solicitado, mediante verificação da conformidade com as especificações do TR. Recomenda-se a revisão integral do TR.

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 o processo de Dispensa de Licitação nº 03/2026, referente à contratação de serviços de lavagem da frota do Fundo Municipal de Assistência Social, 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) adoção de numeração sequencial única para o processo, corrigindo-se o número referenciado no contrato assinado (022/2025) para o número correto (04/2026), por apostilamento (art. 136 da Lei nº 14.133/2021), e resolvendo-se a duplicidade de numeração da Dispensa 03/2026 atribuída a dois processos distintos; (ii) adoção de cautelas contratuais para afastar o risco de

f) Da Autuação — Referência a Diploma Legal Revogado

O termo de autuação invoca o art. 14 da Lei nº 8.666/1993 para embasar a dotação orçamentária. A Lei nº 8.666/1993 foi revogada pelo art. 193, inciso II, da Lei nº 14.133/2021. O fundamento correto é o art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 c/c art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se de vício recorrente nos processos desta unidade contratante.

g) 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.

h) 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.

reconhecimento de vínculo empregatício, garantindo a autonomia do prestador e as retenções tributárias e previdenciárias cabíveis; (iii) substituição do gestor indicado no TR, de Amanda Pereira de Jesus (Secretaria de Saúde) por servidor lotado na Secretaria Municipal de Assistência Social; (iv) correção da Comunicação Interna para indicar a Secretaria Municipal de Assistência Social como remetente; (v) 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; (vi) correção do cabeçalho do TR para indicar o art. 75, inciso II; (vii) retificação da autuação, substituindo 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 (viii) adequação da Cláusula Sétima ao regime de reajuste por índice oficial e preenchimento da dotação orçamentária na Cláusula Décima Terceira.

É o parecer.

Malhador, 30 de dezembro de 2025.

Gabriel Carvalho O. Reis

GABRIEL CARVALHO OLIVEIRA REIS
Procurador-Geral do Município de Malhador