

PARECER JURÍDICO - 586/2025

Assunto: Resposta ao Memorando nº 799/2025 / LIC/SEFAZ

RECEBIDO
EM 18/09/2025
B. Amad
PREFEITURA MUNICIPAL DE CATAGUASES

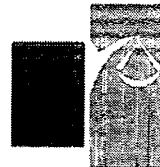
I - RELATÓRIO

Trata-se de pedido de parecer jurídico formulado pelo Setor de Licitação/SEFAZ, através do **Memorando nº 799/2025**, referente a solicitação de um parecer para o pedido de abertura de Processo Licitatório, em cumprimento ao artigo 53 da Lei 14.133/2021, em relação ao **Processo Licitatório nº 167/2025**, na modalidade **Pregão Eletrônico nº 078/2025**, tipo **Menor Preço por LOTE**, com objeto de contratação de empresa especializada em serviços técnicos em manutenção e limpeza de piscinas, lagos e chafariz, com fornecimento de mão de obra, equipamentos e aplicação de produtos químicos necessários à prestação dos serviços, para atender às demandas das diversas Secretarias da Prefeitura Municipal de Cataguases-MG, nos termos da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei Municipal nº 4.946 de 2023, Decreto Municipal nº 5.805 de 2023, Lei 13.709 de 14 de agosto de 2018 (LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados) e Lei 12.846 de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção) e demais legislação aplicável e, ainda, de acordo com as condições estabelecidas neste presente Edital.

A devida solicitação veio através da **CI nº 256/2025 DE 01/09/2025** pelo Setor de Compras de Cataguases, assinada pela Chefe do Departamento de Compras, Srª Tábatha Moreira Grôpo, em atendimento as Secretarias de Administração, Saúde e Esportes, conforme solicitação acostada no **MEMORANDO/SECADM nº 191/2025 de 22/08/2025**, cumprindo as exigências estabelecidas pela Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC) Lei nº 14.133/2021, no que se refere ao planejamento, elaboração de Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, obtenção de cotações de preços, em total conformidade com as instruções normativas pertinentes.

A demanda prima pela necessidade de obtenção de produtos de higienização e limpeza de piscinas, lagos e chafariz para garantir a conservação e segurança desses equipamentos públicos, que são utilizados como áreas de lazer e decoração urbana em diversos espaços do município.

Importa mencionar que as piscinas são utilizadas em projetos das Secretarias Municipal de Esportes e Saúde. Nas piscinas da Praça de Esportes são desenvolvidas ações voltadas a promoção da saúde e da inclusão social por meio da prática da natação e hidroginástica e, pela Secretaria de Saúde no Centro Municipal de Fisioterapia e, no PSF do Centro é feito o uso terapêutico dessas estruturas.



Destaco que estes programas possuem grande relevância para a comunidade e dependem diretamente da disponibilidade e segurança das piscinas para seu funcionamento diário.

Importante ressaltar que esse cuidado diário viabiliza um ambiente salutar para a prática de atividades aquáticas, necessário para garantir a qualidade da água, tendo em vista a importância do **“Projeto Social de Hidroginástica e Natação”** da Secretaria de Esportes e manutenção do **chafariz da Praça Santa Rita**, manutenção da **piscina Centro de Atendimento “GAIA” (Núcleo de Atendimento Humanizado para Pessoas com Transtorno do Espectro Autista)**, sendo este, visando o melhoramento do fornecimento de hidroterapia para aprimorar diversas habilidades e aspectos do bem-estar das pessoas com o transtorno do espectro autista, mantendo a segurança na prática da atividade física, eis a importância diária destas limpeza e manutenção para os frequentadores e toda comunidade.

O Chafariz da Praça da Matriz, conhecida como Praça Santa Rita, por sua vez, integra o patrimônio paisagístico e histórico de Cataguases, sendo elemento simbólico de valorização do centro urbano, atração turística e ponto de encontro da população. Sua boa conservação é fundamental tanto do ponto de vista estético quanto funcional, contribuindo para o embelezamento da cidade e a preservação do espaço público.

Os lagos das praças também são pontos culturais da cidade e fazem parte aos pontos turísticos de imprescindível manutenção.

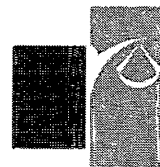
Por tanto, a contratação dos serviços de limpeza de manutenção de piscinas, lagos e do chafariz é uma medida preventiva e necessária para garantir a segurança e a saúde das pessoas que utilizam estes espaços públicos, se fazendo necessária a contratação dos serviços descritos no ETP - Estudo Técnico Preliminar para atender as necessidades das unidades mencionadas.

O presente expediente de processo administrativo consta com o valor global estimado da contratação em **R\$1.166.220,00** (um milhão, cento e sessenta e seis mil, duzentos e vinte reais), de acordo com os valores praticados no mercado. **Ressalta-se que o valor estimado da contratação levou em consideração o quantitativo a ser adquirido pelas unidades solicitantes nos próximos 60 (sessenta) meses, considerando as demandas de cada Secretaria, bem como a previsão legal de contratação plurianual, em razão de se tratar de serviço contínuo.** (grifo nosso)

A pesquisa se deu diretamente com fornecedores, mediante solicitação formal de cotação disposto no art.23, §1º, IV da Lei 14.133/2021. A escolha por fornecedores locais busca assegurar:

- a) Maior celeridade e agilidade na execução dos serviços, considerando a facilidade de acesso e deslocamento;





b) Redução de custos logísticos, o que tende a refletir em propostas mais vantajosas a Administração;

c) Estímulo a economia local e regional.

Vale informar que a quantidade dos itens requisitados e dos serviços a serem executados estão demonstrados no Termo de Referência em conformidade com a Lei 14.133/2021; não admite a subcontratação do objeto. Ressalto que o fornecimento do objeto será de forma **PARCELADA**.

Importante ressaltar que, mediante análise e observância dos documentos apresentados, os recursos do Órgão Gerenciador para despesas decorrentes do objeto desta licitação, correrão à conta da Dotação orçamentária das Secretarias supracitadas representados os Centros de custos:

Centro de Custo	Unidades
02	Secretaria de Administração (Ficha: 62 / Bloqueio: 1191933)
09	Secretaria de Saúde (Ficha: 412 (item 4) / Bloqueio: 119559 Ficha: 427 (item 3) / Bloqueio: 1195161)
17	Secretaria de Esportes (Ficha: 973 / Bloqueio: 1192516)

A **licitação será por lote**, conforme tabela constante do Termo de Referência. O critério de julgamento adotado será o **menor preço por lote**, observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto. **A descrição complementar dos itens constantes da Relação de Itens encontra-se no anexo I do Termo de Referência e anexo II modelo de proposta.**

A licitação será realizada de acordo com as regras específicas para as aquisição **de bens e serviços comuns**, nos termos do **art. 6º, inciso XIII da Lei n.º 14.133/2021**, assim:

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

*XIII - **bens e serviços comuns**: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais de mercado;*



Aplicar-se-á ao presente procedimento os Princípios legalidade, impessoalidade, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, publicidade, eficiência, oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, sempre objetivando o melhor resultado possível para a Administração Pública de Cataguases. (grifo nosso)

É a síntese do necessário. Passo a opinar.

2 - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A Administração Pública possui a tarefa árdua e complexa de manter o equilíbrio social e gerir a máquina pública, composta por seus órgão e agentes. Por essa razão, não poderia a Lei deixar a critério do administrador a escolhas das pessoas a serem contratadas, porque essa liberdade caria margem a escolhas impróprias e escusas, desvirtuadas do interesse coletivo. De fato, os gestores buscariam contratar com base em critérios pessoais, atendendo a interesses privados.

A exigência de um procedimento licitatório busca contornar esses riscos, por ser um procedimento que antecede o próprio contrato, por meio do qual várias pessoas podem concorrer em igualdade de condições e a Administração Pública pode escolher a proposta mais vantajosa, além de atuar na busca do Desenvolvimento Nacional e evitar a contratação do poder público com valores superfaturados e com sobrepreço. Dessa forma, a licitação é um procedimento administrativo prévio às contratações públicas, realizado em uma série concatenada de atos, legalmente distribuídos, culminando com a celebração do contrato.

O artigo 37 XXI da Constituição Federal determina que os contratos administrativos seja precedidos de licitação pública, bem como o art. 175 da Carta Magna, ao tratar das outorgas de concessões e permissões, também faz referência à obrigatoriedade de licitar, imposta ao ente estatal.

2.1 - Finalidade e abrangência do parecer jurídico

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, § 1º, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021.

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;

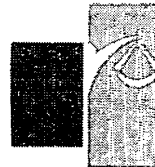
II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

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.

Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação. **Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO**. Por essa razão, a emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

De certo que, em relação à **atuação desta Procuradoria Geral do Município, amparada pela Lei Municipal nº 4.424/17**, é importante informar que, embora as observações e recomendações expostas não possuam caráter vinculativo, constituem instrumento em prol da segurança jurídica da decisão a ser tomada pelo administrador público, isto é, a quem é responsável pela avaliação e acatamento (ou não) das ponderações a serem realizadas ao longo do presente parecer.



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. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos. (grifo nosso)

Por 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. (grifo nosso)

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. (grifo nosso)

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:

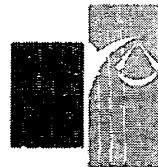
I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

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;

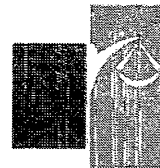
XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

Analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Secretaria solicitante para a instauração do processo de contratação, o ETP - Estudo Técnico Preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o TR - Termo de Referência e a minuta do Edital. (grifo nosso)

Ressalto que o PCA - Plano de Contratação Anual não foi acostado junto à solicitação para abertura deste Processo Licitatório. Em que pese não se tratar de ato obrigatório para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, *in fine*:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.



2.2 - Da Minuta do Edital

A elaboração da minuta do edital é um dos elementos que devem ser observados na fase interna da licitação pública, tendo aquele sido submetido à análise jurídica, contendo quatro anexos. Diante do apresentado, afere-se que os itens da minuta do Edital estão definidos de forma clara e com a devida observância do determinado no artigo 25 da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:


Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

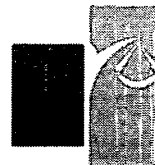
O art. 25, §7º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que, **“independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos”**. (grifo nosso)

O Edital e seus anexos estão disponíveis, na íntegra, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e endereço eletrônico **www.compras.gov.br** e **www.cataguases.mg.gov.br**.

Integram este **Edital do Processo Licitatório nº 167/2025**, para todos os fins e efeitos, os seguintes anexos:

- Anexo I - Termo de Referência
- Anexo II - Modelo de proposta de preços;
- Anexo III - Minuta de Termo de Contrato/Ata de registro de preços
- Anexo IV - MODELO DE DECLARAÇÃO UNIFICADA
- Anexo V- MODELO DE ENQUADRAMENTO DE ME/EPP/EQUIPARADAS
- Anexo VI - Cotação de preços/Mapa analítico
- Anexo VII - Estudo técnico preliminar (ETP), mapa de risco e demandas
- Anexo VIII - Decreto 5.811/2023 (IR)
- Anexo IX - Ofício e termo de referência
- Anexo X - Relação dos itens no Compras Governamentais
- Anexo XI - Lei 4.853/2022
- Anexo XII - Lei 4.971/2023
- Anexo XIII - Parecer jurídico abertura





2.3 - Da Minuta do Contrato

Por se tratar da realização de limpeza e manutenção de piscinas, lagos e chafariz da Praça Santa Rita, serviços a serem prestados/executados conforme descritos nos ETP (Estudo Técnico Preliminar) e no TR (Termo de Referência), cuja prestação far-se-á parceladamente, mediante com a necessidade das Secretarias Requisitantes, vedando a subcontratação do objeto licitatório.

Se faz necessário que o acordo firmado seja devidamente instrumentalizado em Contrato, visto não se enquadrar nas hipóteses de exceção quanto a obrigatoriedade do instrumento, conforme disposto no artigo 95 da Lei nº 14.133/2021, sendo:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação e razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§1º. Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, na que couber, o disposto o art. 92 desta Lei.

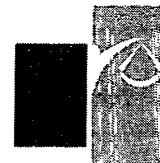
Tendo a minuta do contrato as seguintes cláusulas: **documentos, objeto, obrigações da Contratante e Contratada, preço, dotação orçamentária, pagamento, entrega e recebimento do objeto, alterações, sanções administrativas, vigência, extinção do contrato, casos omissos, publicações e eleição de foro.** (grifo nosso)

Nesta esteira, o artigo 92 e incisos da Lei 14.133/2021, estabelece as cláusulas que são necessárias nos contratos administrativos.

De mais a mais, a minuta do Edital do processo licitatório estabelece a modalidade de licitação para a contratação do objeto como sendo o pregão em sua forma eletrônica, o que se encontra em perfeita correção uma vez que o **objeto se enquadra na categoria de serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado,** atendendo o disposto no inciso XIII, do artigo 6º da Lei nº 14.133/2021. (grifo nosso)

Isto posto, o critério de seleção da proposta como sendo o “menor preço por lote”, do mesmo modo, mostram-se adequado para a modalidade determinada pelo legislador. E ainda, a





minuta do Edital de forma bastante acertada, preconiza as prerrogativas das microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nos termos constantes na Lei Complementar Federal nº 123/2006 e suas alterações, para fins de regência da contratação em comento, reforçadas no Edital.

2.4 - Publicidade do edital e do termo do contrato

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do edital de licitação e dos seus anexos e **do termo de contrato** no Portal Nacional de Contratações Públicas e a publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, conforme determinam os **art. 54, caput e §1º e art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021**.

Destacamos também que, após a homologação do processo licitatório, é obrigatória a disponibilização no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)** dos documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, conforme determina o art. 54, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021.

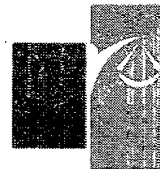
O presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela gestão pública.

III - DO PARECER

Considerando a justificativa plausível e necessária por parte do Setor de Compras / Secretaria de Fazenda em atendimento à solicitação das diversas *Secretarias da Prefeitura*, buscando a contratação de empresa especializada em **serviços técnicos em manutenção e limpeza de piscinas, lagos e chafariz, com fornecimento de mão de obra, equipamentos e aplicação de produtos químicos necessários à prestação dos serviços.**

No mais, cumpramos ressaltar que o presente parecer é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não, sendo prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pela gestão pública. (grifo nosso)





IV - CONCLUSÃO

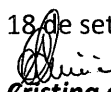
Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, essa Procuradoria opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo de abertura do Processo Licitatório nº 167/2025, uma vez que se encontram preenchidos os requisitos necessários para sua implementação.

Por fim, sublinhe-se que a presente apreciação tomou por base os documentos constantes no Memorando nº 799/2025, sendo objeto de apreciação pelo setor competente.

À consideração superior.

Salvo melhor juízo. É o Parecer.

Cataguases, 18 de setembro de 2025.


Elaine Cristina de Oliveira
Procuradora do Município
OAB-MG 137.994