



FL N° _____

Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

PARECER JURÍDICO Nº 15/2025

Ref.: DISPENSA DE LICITAÇÃO nº 10/2025 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO, PARA ACOMPANHAMENTO QUE PERMITIRÃO A GERAÇÃO E ENVIO CORRETO DOS EVENTOS DO ESOCIAL (S-2210, S-2220, S-2240), CONSIDERANDO AS SEGUINTE DIRETRIZES - NR-07 – Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO); NR-09 – Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), que substituiu o antigo PPRA; NR-01 – Disposições Gerais, que preveem a obrigatoriedade da elaboração de inventário de riscos e plano de ação; NR-05 – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) – obrigatória a partir de 20 empregados; NR-17 – Ergonomia – importante para avaliação dos postos administrativos.

ANÁLISE JURÍDICA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MEDICINA DO TRABALHO. DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DO VALOR. VALOR GLOBAL DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO DENTRO DO LIMITE PREVISTO NA LEI DE LICITAÇÕES. PELA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de análise dos aspectos legais do procedimento tombado sob a nomenclatura **“DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 10/2025 - SRP”**, no qual a **CÂMARA DE VEREADORES DE ITABAIANA/SE** objetiva a **“CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE SEGURANÇA E MEDICINA DO TRABALHO, PARA ACOMPANHAMENTO QUE PERMITIRÃO A GERAÇÃO E ENVIO CORRETO DOS EVENTOS DO ESOCIAL (S-2210, S-2220, S-2240), CONSIDERANDO AS SEGUINTE DIRETRIZES - NR-07 – Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO); NR-09 – Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), que substituiu o antigo PPRA; NR-01 – Disposições Gerais, que preveem a obrigatoriedade da elaboração de inventário de riscos e plano de ação; NR-05 – Comissão Interna de Prevenção de Acidentes (CIPA) – obrigatória a partir de 20 empregados; NR-17 – Ergonomia – importante para avaliação dos postos administrativos”**.



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

Em consulta realizada ao **PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL – PCA de 2025** deste **Poder Legislativo**, há a previsão do gasto de **R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais)** para a contratação deste tipo de serviço.

Compõem o processo administrativo a pesquisa direta junto a, pelo menos, três fornecedores como forma de subsidiar os valores a serem pagos por esta **Câmara Municipal**, assim como consulta no **PAINEL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – PNCP** em Poderes Legislativos de Municípios de Sergipe de aproximadamente mesmo porte que o do Município de Itabaiana/SE.

Os autos seguem a esta Procuradoria para opinião da legalidade do procedimento.

É o breve relatório. À fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Já sob a égide da antiga **Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 8.666/93** – existia posicionamento pacífico de que a análise do órgão de assessoramento jurídico deveria tão somente se restringir aos aspectos legais-formais, não cabendo ao parecerista adentrar no mérito da contratação, haja vista ser esta uma prerrogativa do gestor público lastreada na oportunidade e na conveniência, no caso do **Presidente da Câmara de Vereadores de Itabaiana/SE**.

Neste sentido, merece menção a fundamentação do **Min. Gilmar Mendes, do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF, no HC 171.576, publicado em 05.06.2019:**

“[...]”

É que, no processo licitatório, não compete ao assessor jurídico averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há nos autos, decreto que a reconheça. **Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades.**” (grifo nosso)

Na mesma linha de raciocínio encontra-se o **Enunciado 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:**

“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



FL N° _____

Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto”.
(grifo nosso)

A **Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021** – reforça o entendimento da limitação do Assessor Jurídico aos aspectos formais ao determinar que a análise jurídica se dará ao final da fase preparatória para o controle de legalidade, ou seja, antes da exteriorização do procedimento com a publicação do edital.

Art. 53, caput: 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.

Desta maneira, reafirma-se que a análise se restringirá aos aspectos legais.

Quando da necessidade para contratar ou executar obras, serviços ou reformas, o Poder Público deve observar um procedimento rigoroso e determinado para a realização de tais atividades. Este procedimento se chama licitação.

Segundo o renomado professor Celso Antônio Bandeira de Mello¹:

“licitação – em sua síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas.”

O procedimento da licitação está previsto em **Nossa Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI:**

“XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

E também reiterado no **art. 175 da Nossa Carta Magna:**

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.


¹ Curso de Direito Administrativo. Editora Malheiros. 33ª ed, 2016, São Paulo, p.540



Todavia, o ordenamento jurídico pátrio, ao mesmo tempo em que impõe a obrigatoriedade da licitação, mitiga-a quanto a determinados bens ou serviços, tendo em vista a existência das hipóteses de contratação direta – por dispensa ou por inexigibilidade. Aliás, ressalte-se que o **inciso XXI, art. 37 da Constituição Federal** – supramencionado - inicia fazendo ressalvas a casos específicos que não precisam ser licitados.

No caso em estudo, serão realizados esclarecimentos acerca da dispensa da licitação como forma de manter a objetividade do presente parecer, tendo em vista que é deste instituto que trata o procedimento apresentado.

A licitação dispensável constitui uma faculdade conferida à Administração Pública em hipóteses exaustivamente listadas na **Lei de Licitações**. Ou seja, se o objeto contratado estiver enquadrado em uma das possibilidades previstas no **art. 75 da Nova Lei de Licitações**, o Administrador Público poderá dispensar a ampla concorrência, desde que, óbvio, devidamente justificado.

No caso em estudo, a licitação é dispensável em razão do *pequeno valor*, situação prevista no **art. 75, inciso II, da novel Lei**:

Art. 75. É dispensável a licitação:

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

Por força do **Decreto nº 12.343/2024**, o limite previsto atualizado é de **R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos)**, logo sendo este o valor máximo nos casos que não envolvam obras, serviços de engenharia ou de manutenção de veículos automotores.

2.1. DOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA – ARTIGO 72 DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.

Quando da possibilidade de contratação direta como a que esta Câmara de Vereadores está realizando, o Legislador determinou que fossem obrigados os documentos listados no **art. 72 da Lei nº 14.133/2021**.



FL N° _____

Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Por ser este parecer jurídico o último ato da fase preparatória, então neste momento procedimental há de analisar somente os documentos previstos nos incisos I e II do artigo retro mencionado há somente a analisar.

Com relação ao **Documento de Formalização da Demanda** – percebemos a sua existência no processo administrativo e que demonstra a necessidade, justificativa e atividades a serem contratadas.

Impende salientar, esta Procuradoria Jurídica não possui conhecimento específico ou técnico a respeito da necessidade dos serviços listados no Documento de Formalização de Demanda – DFD, pressupondo que todos os serviços – por serem objeto desta licitação – são essenciais para a realização escoreta das exigências referentes à saúde e segurança do trabalho.

Ainda no inciso I, necessário salientar que o **Estudo Técnico Preliminar – ETP** é facultado nos casos de contratação através de dispensa pelo baixo valor, consoante previsto por **Instrução Normativa nº. 58/2022** e na **Resolução nº 03/2023** desta **Câmara de Vereadores de Itabaiana/SE**, respectivamente:

Art. 14. A elaboração do ETP:

I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e

Art. 3º, § 2º. A elaboração do ETP será facultativa nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do artigo 75 e do § 7º do artigo 90 da Lei Federal nº 14.133/21;



FL N° _____

Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

Porém, há no procedimento administrativo o **Termo de Referência**, a qual a definição é a seguinte:

Art. 6º, inciso XXIII: - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Da análise do referido documento, temos que todos os requisitos exigidos foram observados pelos membros da equipe de apoio. Isto porque, a contratação dos serviços prestados visa averiguar e descobrir como anda a saúde dos servidores do Legislativo Municipal, assim como adotar medidas para a prevenção e atenuar os riscos oriundos da atividade laboral.

Por critérios de oportunidade e conveniência, consta que o contrato terá prazo de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado, nos termos da Lei de Licitações e Contratos.

No tocante ao inciso II – estimativa de preços – a consulta foi realizada junto a fornecedores locais e no **Painel de Preços** junto a Câmaras Municipais de cidades de Sergipe de porte similar ao de Itabaiana/SE.

Citamos como exemplo a **Câmara Municipal de Lagarto/SE**, a qual firmou um contrato no valor de **R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais) por ano**, cidade com porte similar a de **Itabaiana/SE**. Também está juntado a da **Câmara da Barra dos Coqueiros/SE**, cidade com metade do número de habitantes de Itabaiana/SE e firmou um contrato de **R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais)**.



FL N° _____

Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

Em ambos os exemplos, notamos que aqueles Poderes Legislativos Municipais se valeram do procedimento de inexigibilidade, ao contrário desta Câmara que está adotando a dispensa em razão do valor, ou seja, permitindo a livre competição entre fornecedores e alcançando uma maior economia do dinheiro público.

2.3. DAS CONTRATAÇÕES EM VALORES INFERIORES A R\$ 62.725,59 (SESSENTA E DOIS MIL SETECENTOS E VINTE E CINCO REAIS E CINQUENTA E NOVE CENTAVOS) – DA DISPENSA EM RAZÃO DO VALOR.

Como já demonstrado, a contratação dos serviços e bens será mediante dispensa em razão do baixo valor, nos termos do **art. 75, inciso II, da Lei nº. 14.133/2021.**

Sobre a dispensa em razão do valor, está previsto:

Art. 75, § 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, deverão ser observados:
I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;
II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

O citado parágrafo traz requisitos cumulativos a serem rigorosamente observados.

O primeiro é que o somatório das contratações leva em consideração todo o exercício financeiro, isto é, valerá para todo o ano de 2025 deste Poder Legislativo, não podendo ultrapassar o teto de gastos anteriormente descrito - **R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos)**. A contratação estimada por este Poder Legislativo é de **R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais)**.

Já o segundo – *contratações no mesmo ramo de atividade* – de interpretação mais tormentosa, haja vista a necessidade de descobrir o que justamente é o mesmo “*ramo de atividade*”.

Para isto, recorreremos à doutrina especializada²:

“A Instrução Normativa SEGES/ME 67/2021 dispôs sobre o processo eletrônico de dispensa de licitação, no âmbito da Administração Federal, direta, autárquica e fundacional. **Previu, no art. 4º, §2º, que para fins de somatório, considera-se ramo de atividade ‘a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE’.**”

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023. pág. 1.047



FL N° _____

Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

Em tese, nos termos do dispositivo, se dois objetos estiverem identificados na mesma subclasse da CNAE, pertencem ao 'mesmo ramo de atividade'". (grifo nosso)

Portanto, o entendimento adotado era que o enquadramento na mesma subclasse da CNAE era o mesmo ramo de atividade, por força do **art. 4º, §2º, da Instrução Normativa SEGES/ME 67/2021**.

Art. 4º Os órgãos e entidades adotarão a dispensa de licitação, na forma eletrônica, nas seguintes hipóteses:

§ 2º Considera-se ramo de atividade a partição econômica do mercado, identificada pelo nível de subclasse da Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE"

Entretanto, em atendimento a **Resolução nº. 362/2024 do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE**, publicado em **11 de Abril de 2024**, este Poder Legislativo Municipal publicou a **Resolução nº. 010/2024** para considerar como "*mesmo ramo de atividade*" o que se enquadra no mesmo sub-elemento despesa, assim identificado na **Resolução nº. 267/2011 do TCE/SE e demais atualizações**:

Faço saber que a Câmara Municipal de Itabaiana aprovou e a mesa promulga a seguinte resolução.

Art. 1º. Altera a redação do **art. 2º, §2º da Resolução nº. 03/2023 da Câmara Municipal de Itabaiana/SE**, que passará a ter a seguinte redação:

Considera-se mesmo ramo de atividade, as despesas que se enquadram no mesmo subelemento de despesa, assim identificado segundo o disposto na **Resolução nº. 267/2011 do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe – TCE/SE e demais atualizações**.

Art. 2º Revogam-se todas as disposições em contrário.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Presidência da Câmara Municipal de Itabaiana/SE, 18 de dezembro de 2024.

Em consulta junto a mencionada **Resolução nº. 267/2011 do TCE/SE**, temos que os serviços podem ser enquadrados no **sub-elemento despesa 39.05 (serviços técnicos profissionais)**.

Por fim, cumpre atestar que há no procedimento licitatório informações a respeito da disponibilidade orçamentária para pagamento regular das despesas efetuadas.



FL N° _____

Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

- **Unidade Orçamentária:** 1001 – Câmara Municipal de Itabaiana.
- **Fonte de Recursos:** 15000000 – Recursos não Vinculados de Impostos.
- **Projeto/Atividade:** 2001/2025 – Manutenção das Atividades da Câmara
- **Elemento de Despesa:** 339039 – Outros Serv. Terceiros – Pessoa Jurídica
- **Subelemento da Despesa** – 33903905 – Serviços Técnicos Profissionais.

É a fundamentação. À conclusão.

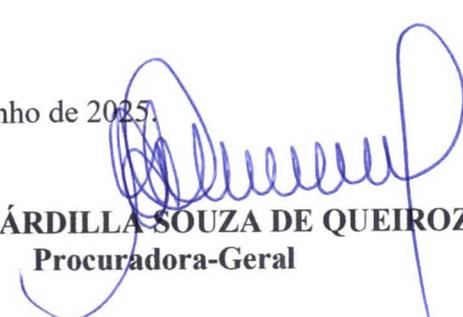
3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, esta **PROCURADORIA JURÍDICA OPINA PELA LEGALIDADE** do procedimento administrativo analisado, alertando a necessidade de divulgar aviso em sítio eletrônico desta **Câmara de Vereadores**, pelo prazo mínimo de 03 (três) dias úteis, com especificação dos objetos pretendidos, a manifestação no interesse em obter propostas adicionais de eventuais interessados e; divulgação dos extratos dos gastos junto ao **PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA – PNCP**, tudo conforme Art. 75, §3º e 4º, da Lei nº 14.133/2021³.

É a conclusão. À apreciação superior.

Itabaiana/SE, 05 de Junho de 2025.


RAFAEL RAMOS ELOY
Procurador Legislativo


MÁRDILLA SOUZA DE QUEIROZ
Procuradora-Geral

³ § 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.

§ 4º As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento, cujo extrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).