



PARECER JURÍCIDO

Processo Administrativo nº. 1583 de 28 de maio de 2026

Requerente: Secretaria Municipal de Saúde

Assunto: Inexigibilidade de licitação para abrigamento em Instituição de Longa Permanência (ILP)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. LEI Nº 14.133/2021, ART. 74, INCISO I. SERVIÇO DE ACOlhIMENTO INSTITUCIONAL EM INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA (ILPI). FORNECEDOR EXCLUSIVO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. PROTEÇÃO SOCIAL DE ALTA COMPLEXIDADE. LEI Nº 8.742/1993, ART. 23, INCISO III. VULNERABILIDADE EXTREMA. AUSÊNCIA DE VÍNCULOS FAMILIARES E COMUNITÁRIOS. REGULARIDADE JURÍDICA RECONHECIDA, CONDICIONADA À COMPLEMENTAÇÃO DOCUMENTAL.

I. RELATÓRIO

1. OBJETO DO PARECER

O presente parecer tem como objeto a análise dos documentos e viabilidade jurídica da inexigibilidade de licitação para *"contratação de 01 (uma) vaga em residencial terapêutico especializado, destinado ao atendimento de paciente usuário do Sistema Único de Saúde (SUS), visando garantir acompanhamento médico, suporte multiprofissional e acolhimento adequado às necessidades clínicas e psiquiátricas adequadas"*.

2. LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

Esta manifestação jurídica tem o objetivo de contribuir com o controle prévio da legalidade, conforme previsto no art. 53 da Lei nº 14.133, de 2021. Questões técnicas, como o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, são de atribuição da Administração.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – EXCLUSIVIDADE NO FORNECIMENTO

A solicitação de abrigamento em Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI) tem seu fundamento, inicialmente na Constituição Federal de 1988, em seu art. 203, *caput*, no qual se estabelece a garantia de assistência social a quem dela necessitar, independentemente de



PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N

contribuição à seguridade social, reconhecendo, ainda, em seu art. 6º, a assistência aos desamparados como direito social fundamental.

Ademais a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), por sua vez, preconiza em seu art. 2º, inciso II, a universalização dos direitos sociais, dispondo o art. 23, inciso III, sobre os serviços de proteção social especial de alta complexidade, destinados a garantir proteção integral em ambiente com estrutura para acolhimento.

O munícipe encontra-se sob responsabilidade e acompanhamento do Município desde os 24 anos de idade, em decorrência de abandono familiar, apresentando condição de saúde que demanda cuidados contínuos e supervisão permanente. Atualmente com 49 anos, não conta com qualquer rede de apoio familiar ou comunitária, configurando situação de isolamento social e vulnerabilidade extrema que demanda intervenção protetiva do Estado.

Diante da ausência de vínculos familiares, de renda para subsistência e de condições de moradia e cuidado dignos, o acolhimento institucional apresenta-se como medida protetiva necessária e urgente para a garantia dos direitos fundamentais à vida, saúde, alimentação, abrigo e dignidade.

Embora o interessado não tenha atingido a faixa etária de 60 anos prevista como parâmetro geral pelo Estatuto da Pessoa Idosa, o acolhimento em ILPI justifica-se pela conjugação de fatores excepcionais que afastam qualquer outra solução protetiva adequada. O Município exerce, de fato, a função protetiva que caberia à família há mais de duas décadas, tornando-se o único vínculo institucional de referência do interessado. A doença que o acomete exige acompanhamento contínuo e estrutura de cuidado que somente o ambiente institucional pode oferecer com segurança. O abandono familiar precoce e a inexistência de vínculos comunitários afastam qualquer alternativa de cuidado domiciliar, e a situação consolidada ao longo de décadas evidencia que medidas de menor complexidade mostraram-se insuficientes para garantir a proteção integral do interessado.

Em princípio, todas as contratações realizadas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação (CF, art. 37, XXI). Em alguns casos, porém, a competição se torna inviável ou impossível, já que ausente uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas que leve a uma disputa entre particulares, com vistas à melhor proposta para a Administração. Nesse caso, a licitação será inexigível.

Enquanto na dispensa de licitação, a competição é possível, mas a realização do certame não é obrigatória por força de lei, na inexigibilidade, o ente público não tem opção, não há discricionariedade. Nesse caso, é impossível obter propostas equivalentes, ou seja, ter o produto ou serviço necessário prestado satisfatoriamente por mais de um fornecedor. A inexigibilidade é condição que se impõe à Administração, como única forma de atendimento ao interesse público.

A contratação direta por inexigibilidade de licitação está prevista no art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:



PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

[...]

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

A situação de inexigibilidade deve ser justificada, devendo o processo ser instruído, ainda, com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, nos termos do parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021.

Portanto, para que seja cabível a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, o órgão assessorado deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021) que demonstre documentalmente nos autos, a existência dos seguintes requisitos, cumulativamente:

- a) a inviabilidade de competição, demonstrando as reais necessidades e a essencialidade do serviço, havendo apenas uma única solução possível; e
- b) a existência de um único fornecedor com capacidade e qualificações para ser contratado.

A análise de mérito acerca da inviabilidade de competição não compete a este órgão consultivo, que não possui a expertise necessária para verificar se, de fato, existe ou não viabilidade de competição, cabendo à área técnica se certificar quanto à veracidade das informações trazidas aos autos.

2. INSTRUÇÃO PROCESSUAL

2.1. Documentos obrigatórios

O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, traz os documentos obrigatórios que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta:

- 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;



PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N

- 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.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, seguem observações a título de orientação jurídica:

a) Documento de Formalização da Demanda (art. 72, inciso I)

O Documento de Formalização da Demanda juntado, traz especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

b) Compatibilização com o Plano de Contratações Anuais

Conforme o *caput* do art. 18 da Lei Federal nº. 14.133, a fase preparatória do processo licitatório caracteriza-se pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias.

Verifica-se que no Estudo Técnico Preliminar (ETP) apenas consta no item 2 "Esta contratação está prevista no Plano de Contratações Anual do município de Espumoso par o exercício do ano de 2026, conforme Decreto Municipal nº. 3.900 de 30 de dezembro de 2025".

Em verificação ao anexo do citado Decreto, está compatibilizado, tendo em vista a seguinte previsão:

SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS DIVERSOS	TAG.								
		meses	12	R\$ 30.000,00	Secretaria Geral de Governo	jun/26	alta	não	prorrogação contrato para manutenção das atividades de pesquisa de preço
Serviço de Logística marketing digital Gestão de Enfermeiros e Médicos		meses	12	R\$ 150.000,00	Secretaria de Saúde	jul/26	alta	não	prorrogação contrato para manutenção das atividades de pesquisa de preço
		meses	12	R\$ 30.000,00	Secretaria Geral de Governo	nov/26	alta	não	prorrogação de contrato
		meses	12	R\$ 1.350.000,00	Secretaria de Saúde	dez/26	alta	não	prorrogação de contrato
Internação/Abrigoamento		Un		R\$ 200.000,00	Secretaria de Saúde, Secretaria de Assistência Social e Habitação	jan/26	Alta	Não	Manutenção dos abrigamentos e internações em instituição de longa permanência de necessitados e idosos

c) Estudo Técnico Preliminar (art. 72, inciso I)

O art. 18, inciso I e § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelecem que a Administração deverá elaborar estudo técnico preliminar da contratação, que constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação e o fundamento para o termo de referência (art. 6º, XX, da Lei nº 14.133, de 2021).



O art. 18, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que os requisitos dos incisos I, IV, VI, VIII e XIII são obrigatórios. A não previsão de qualquer um dos demais conteúdos deverá ser justificada no próprio documento.

O atendimento ao inciso *"I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público"*, encontra-se atendido no item 2 do ETP;

Quanto ao item *"IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala"*, encontra-se atendido no item 4 do ETP;

Relativamente ao inciso *"VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação"*, encontra-se atendido no item 6 do ETP;

Referente ao inciso *"VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação"*, encontra-se atendido no item 8 do ETP;

Atendimento do inciso *"X - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis"*, encontra-se atendido no item 9 do ETP;

Por último o inciso *"XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina"*, encontra-se atendido no item 13 do ETP.

Conclui-se, portanto, pelo atendimento dos incisos indispensáveis contantes no ETP.

d) Termo de Referência (art. 72, inciso I)

Na elaboração do Termo de Referência, a Administração deve observar os parâmetros e elementos definidos no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021:

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

[...]

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;



PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N

- 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;

Quanto ao termo de referência apresentado, foram observados os critérios legais prescritos, nas alíneas acima especificadas. Referente ao preço, foi apresentada pesquisa de contratações semelhantes retiradas do Licitacon.

e) Estimativa de despesa (art. 72, inciso II)

Os quantitativos e a estimativa foram apresentadas junto à pesquisa de preços realizada. Entretanto, considerando a urgência e que o paciente/munícipe foi internado na data de 22 de maio de 2026, não foi localizada a proposta de preços da instituição Cristo Rey, o que deverá ser sanado antes de dar prosseguimento ao procedimento licitatório.

Também, recomenda-se seja a dotação firmada pelo contador responsável, atestando a disponibilidade orçamentária.

f) Pareceres jurídico e técnico (art. 72, inciso III)

Em relação ao parecer da área técnica, foi apresentado pela Assistência Social e colhido junto à ILPI.

Recomenda-se o acompanhamento com elaboração de Plano Individual de Atendimento (PIA), com reavaliação periódica da medida protetiva adotada.

g) Adequação orçamentária (art. 72, inciso IV)

A indicação da disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal, conforme art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021.



Nesses termos, a Administração deverá juntar a declaração assinada do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica, como condição essencial à assinatura do contrato.

Assim, a Administração deve informar a natureza da ação orçamentária para, em seguida, manifestar se se trata de situação que reclama ou não o cumprimento do art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101, de 2000, adotando as providências necessárias.

Alerta-se para a necessidade de juntar, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa (art. 60 da Lei nº 4.320, de 1964), **entretanto, na situação de vulnerabilidade social, o abrigo antecipado justificou-se face ao risco para a saúde do paciente e à sociedade.**

h) Requisitos de habilitação e qualificação (art. 72, inciso V)

Alerta-se que a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida ainda que se trate de dispensa ou inexigibilidade de licitação e deve abranger os aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, inciso V; c/c art. 91, § 4º; art. 92, inciso XVI; e art. 161, todos da Lei nº 14.133, de 2021).

Para tanto, a Administração deve verificar a situação da contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP)
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;

Quanto à **habilitação jurídica**, o art. 66, assim refere *“A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada”*. Conforme consta, existe tal comprovação no processo, na medida em que foi juntado o contrato social.

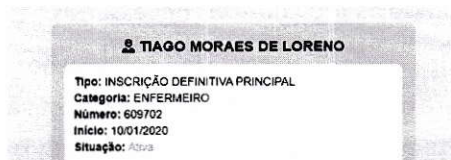
Quanto à **habilitação fiscal e trabalhista** (art. 68, incisos I ao VI) foram atendidos os seguintes: I - a inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual; III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho.



PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N

Apenas restou desatendido o inciso "VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal", **recomendando-se seja requerida declaração assinada pela instituição do atendimento ao citado artigo.**

Referente à **habilitação técnico-profissional** (art. 67, inciso I), restou comprovado pelo alvará sanitário, no qual consta como responsável técnico Tiago Moraes de Loreno, inscrito no COREN/RS nº. 609.702, cuja inscrição encontra-se ativa:



Referente à **qualificação econômico-financeira**, não se aplica ao presente caso, tendo em vista a característica do presente serviço e pela dispensa referida no inciso III do art. 70.

i) Razão da escolha do contratado e justificativa do preço (art. 72, incisos VI e VII)

A razão da escolha do contratado se confunde com o próprio fundamento da inexigibilidade da licitação, ou seja, na existência de apenas um fornecedor apto a prestar o serviço.

j) Autorização da autoridade competente (art. 72, inciso VIII)

A Administração deve providenciar a autorização para a contratação direta, após a correta instrução processual, observando as regras internas de competência.

Recomenda-se que o ato de autorização da contratação direta seja disponibilizado em sítio eletrônico oficial (Portal Nacional de Contratações Públicas), nos termos do art. 6º, LII; 174, I e § 2º, III, todos da Lei nº 14.133, de 2021.

3. MINUTA DE CONTRATO – CONTRATO DE ADESÃO

3.1. Prazo de vigência

O art. 105 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que a duração dos contratos será prevista no edital, com a advertência de que, ultrapassando 1 (um) exercício financeiro, deverá ser comprovada a disponibilidade de créditos orçamentários.

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.



PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N

Parágrafo único. Não serão objeto de cancelamento automático os restos a pagar vinculados a contratos de duração plurianual, senão depois de encerrada a vigência destes, nem os vinculados a contratos rescindidos, nos casos dos §§ 8º e 9º do art. 90 desta Lei.

Assim, a prorrogação do presente contrato deverá ocorrer por nova avaliação médica do paciente, observando-se o prazo do art. 107, da Lei 14.133/2021 e sempre condicionada à comprovação de que ainda existe a exclusividade do serviço, vantajosidade e regularidade fiscal e nas condições de habilitação.

A indicação dos recursos orçamentários, a cada exercício financeiro, deve ser formalizada por simples apostila, nos termos do art. 136, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

3.2. Aplicação da Lei nº 13.709, de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD):

A Administração deve observar o §1º do art. 89 da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, que exige que “Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais”.

Ainda, os dados sensíveis devem ser suprimidos ou anonimizados, referente a números de documentos pessoais das pessoas das pessoas naturais que irão assiná-los. Quanto ao paciente, seu nome deve constar apenas com as iniciais, para publicação dos documentos pertinentes da licitação, evitando-se a publicação de atestados médicos e outros documentos com dados referentes à saúde do paciente.

3.3. Divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas e observância da Lei de Acesso à Informação – LAI

É obrigatória a divulgação do contrato e seus aditamentos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), na forma prevista no art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021, bem como no respectivo sítio oficial na Internet, em atenção ao art. 91, caput, da Lei nº 14.133, de 2021, e ao art. 8º, § 2º, da Lei nº 12.527, de 2011.

III. CONCLUSÃO



PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ESPUMOSO
PRAÇA ARTHUR RITTER DE MEDEIROS, S/N

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica, o parecer é pela regularidade jurídica da contratação, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão consultivo (art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021), e **desde que observadas as diretrizes apontadas no presente parecer e a complementação dos seguintes documentos** apontados no parecer referentes aos apontamentos do item 2,1, alíneas “e”, “f”, “g”, “h”, cujo rol segue transcrito:

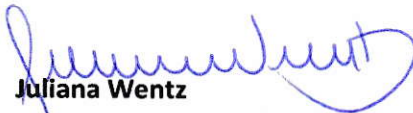
- Proposta de preços da instituição Cristo Rey;
- Recomenda-se seja a dotação firmada pelo contador responsável, atestando a disponibilidade orçamentária;
- Declaração firmada pela instituição do atendimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal;
- Recomenda-se o acompanhamento com elaboração de Plano Individual de Atendimento (PIA), com reavaliação periódica da medida protetiva adotada;
- Verificação da situação da contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas: Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e; Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União.

Recomenda-se, ainda, que por meio da Secretaria de Saúde seja remetida a situação de vulnerabilidade do paciente ao Ministério Público Estadual, a fim de que seja analisada a possibilidade de ação de curatela.

Salienta-se que as orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

Salvo melhor juízo, este é o parecer.

Espumoso, RS, 26 de junho de 2026.


Juliana Wentz
OAB/RS 81.384
Procuradora Jurídica do Município