



PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº. 2191 de 30 de julho de 2026 (Inexigibilidade nº 186/2026)

Requerente: Secretaria de Desenvolvimento Social e Habitação

Assunto: Inexigibilidade de licitação para contratação de Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI), em cumprimento a determinação judicial

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LEI Nº 14.133/2021, ART. 74, CAPUT. CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS (ILPI). CUMPRIMENTO DE TUTELA ANTECIPADA. ESTATUTO DA PESSOA IDOSA. LEI Nº 8.742/1993, ART. 23, INCISO III. INSTRUÇÃO PROCESSUAL INCOMPLETA. DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO DEMONSTRADA DE FORMA IDÔNEA. CERTIDÕES DE REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA VENCIDAS. AUSÊNCIA DE MINUTA CONTRATUAL. REGULARIDADE JURÍDICA CONDICIONADA À COMPLEMENTAÇÃO DOCUMENTAL.

I. RELATÓRIO

1. OBJETO DO PARECER

O presente parecer tem como objeto a análise dos autos do Processo Administrativo nº 2191/2026, instaurado pela Secretaria de Desenvolvimento Social e Habitação, visando à contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da entidade Congregação de Nossa Senhora, mantenedora da Obra Social Santa Júlia, CNPJ nº 92.017.516/0033-44, para o acolhimento institucional, em Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI), da Sra. Almerinda Lopes de Oliveira Lamonato.

A contratação decorre do cumprimento da tutela antecipada deferida nos autos do Procedimento do Juizado Especial da Fazenda Pública nº 5001522-66.2026.8.21.0046/RS, em trâmite perante o Juizado Especial Cível Adjunto da Comarca de Espumoso, cujo despacho, exarado em 15/07/2026 pelo MM. Juiz de Direito João Gilberto Engelmann, determinou ao Município de Espumoso/RS que, no prazo de 10 (dez) dias, providenciasse o encaminhamento da idosa para abrigamento em Instituição de Longa Permanência apta a recebê-la, sob pena de bloqueio de valores das contas municipais, registrando, ainda, que a permanência da assistida deverá ser



custeada em 70% (setenta por cento) por seu benefício previdenciário, nos termos do art. 35, § 2º, do Estatuto da Pessoa Idosa, e o restante, se necessário, pelo Município.

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, o grau de dependência da idosa, suas características, requisitos e especificações, bem como os aspectos orçamentários e contábeis propriamente ditos, são de atribuição da Administração e das respectivas áreas técnicas competentes, não competindo a este órgão consultivo o exame de mérito sobre tais matérias.

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DA DETERMINAÇÃO JUDICIAL E DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 230, impõe à família, à sociedade e ao Estado o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida. No mesmo sentido, o art. 203, caput, estabelece a garantia de assistência social a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.

A Lei nº 10.741/2003 (Estatuto da Pessoa Idosa), alterada pela Lei nº 14.423/2022, reforça tais garantias, estabelecendo, em seu art. 3º, ser obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar à pessoa idosa, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à dignidade e ao respeito. A Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), por sua vez, dispõe, em seu art. 23, inciso III, sobre os serviços de proteção social especial de alta complexidade, destinados a garantir proteção integral, entre os quais se inclui o acolhimento institucional de idosos em situação de vulnerabilidade.

No caso concreto, a necessidade de acolhimento foi reconhecida por decisão judicial, que determinou, em caráter de urgência, o abrigamento da idosa em ILPI apta a recebê-la, sob pena de bloqueio de valores das contas municipais, circunstância que evidencia a excepcionalidade e a premência da contratação.

O Termo de Referência deve indicar como fundamento da contratação direta o art. 74, caput, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe:



Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição [...]

Diferentemente da hipótese do inciso I do referido artigo (fornecedor exclusivo), a fundamentação pelo caput exige a demonstração concreta, nos autos, de que a competição é inviável por outras razões que não a exclusividade de fornecedor. No presente processo, verifica-se que o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência justificam a escolha da Obra Social Santa Júlia essencialmente pela proximidade do estabelecimento em relação ao Município e pela existência de vaga compatível com o grau de dependência III apresentado pela idosa, sem que tenha sido juntada pesquisa, consulta a outras instituições da região ou declaração que demonstre, de forma expressa, a inexistência de outra ILPI apta a atender à situação em prazo compatível com a determinação judicial.

Recomenda-se, assim, seja a motivação técnica da inviabilidade de competição reforçada nos autos, com a indicação objetiva de que se trata da única vaga disponível e adequada ao grau de dependência da idosa dentre as instituições consultadas, de modo a conferir maior segurança jurídica à contratação direta.

2. INSTRUÇÃO PROCESSUAL

O art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca os documentos obrigatórios que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta. Passa-se ao exame do atendimento de cada um deles no presente processo, com as ressalvas cabíveis.

a) Documento de Formalização de Demanda e Estudo Técnico Preliminar (art. 72, inciso I)

O Documento de Formalização de Demanda (fl. 03) e o Estudo Técnico Preliminar nº 2191/2026 (fls. 05/11) foram devidamente juntados, contendo a justificativa da necessidade, a área requisitante, a estimativa de quantidades (01 vaga de acolhimento) e a análise das alternativas de mercado, tendo sido atendidos os requisitos essenciais do art. 18, § 2º, da Lei nº 14.133/2021.

Contudo, observa-se divergência entre a estimativa de valor indicada no Documento de Formalização de Demanda (R\$ 78.000,00 para 12 meses) e o valor efetivamente calculado no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência (R\$ 50.760,72 anuais, equivalente a R\$ 4.230,06 mensais), sem que conste justificativa para a alteração. Recomenda-se seja esclarecida e harmonizada tal divergência nos autos.



Ainda, falta a assinatura do aceite por parte do Prefeito Municipal no DFD, o que deve ser regularizado.

b) Compatibilização com o Plano de Contratações Anual

O item 2 do Estudo Técnico Preliminar informa que a contratação está prevista no Plano de Contratações Anual do Município para o exercício de 2026, aprovado pelo Decreto Municipal nº 3.900, de 30/12/2025. Todavia, não foi juntado aos autos o respectivo extrato do PCA para conferência da efetiva previsão do item. Recomenda-se a juntada do documento comprobatório correspondente.

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

O Termo de Referência observa, em linhas gerais, os parâmetros do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, definindo o objeto, a fundamentação, a descrição da solução, o modelo de execução e de gestão do contrato, os critérios de medição e pagamento e a estimativa de valor, tendo sido apresentado orçamento específico da instituição pretendida (fl. 15), compatível com o grau de dependência III da idosa.

d) Estimativa de despesa e dotação orçamentária (art. 72, incisos II e IV)

O Relatório de Dotações Disponíveis juntado à fl. 04 apresenta inconsistências que impedem, na forma em que se encontra, a comprovação da disponibilidade orçamentária exigida pelo art. 72, IV, c/c art. 105, da Lei nº 14.133/2021, a saber:

- o documento refere-se, exclusivamente, à dotação nº 08.01.08.244.0009.2198 (Fundo Municipal de Assistência Social), rubrica reduzido 544 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, na qual consta valor “Reservado” de R\$ 35.827,97, superior ao valor de “Dotação Atual” disponível, de apenas R\$ 27.242,08 — circunstância que, em princípio, evidencia insuficiência de saldo na rubrica para fazer frente à nova despesa;
- o documento de fl. 04 não contempla a segunda dotação indicada no item 10 do Termo de Referência (08.04.2112 – Assistência Social – Recurso Próprio), de modo que a disponibilidade orçamentária dessa fonte complementar não restou demonstrada nos autos;
- trata-se de mero extrato do sistema de contabilidade pública, identificado apenas pelo nome de usuário e endereço IP de emissão (“Usuário: Camila Bertoni Cerutti – IP: 192.168.31.94”), sem assinatura ou certificação formal do contador responsável, não se prestando, na forma em que



apresentado, a comprovar de modo idôneo a disponibilidade de crédito orçamentário para a despesa pretendida.

Recomenda-se, portanto, seja a disponibilidade orçamentária certificada e firmada pela própria Contabilidade do Município, com indicação expressa, atualizada e assinada do saldo disponível nas duas rubricas mencionadas no Termo de Referência, compatível com o valor total anual estimado da contratação (R\$ 50.760,72), como condição prévia à celebração do contrato.

e) Pareceres técnicos (art. 72, inciso III)

Foi apresentado orçamento técnico elaborado pela Coordenação Administrativa de ILPIs da Obra Social Santa Júlia (fl. 15), classificando a idosa no grau de dependência III e estabelecendo o valor mensal de R\$ 6.500,00, dos quais R\$ 2.269,40 (70%) correspondem ao benefício previdenciário da idosa e R\$ 4.230,06 ao custeio municipal, em conformidade com a determinação judicial. Recomenda-se o acompanhamento continuado da situação, com elaboração de Plano Individual de Atendimento (PIA) e reavaliação periódica pela equipe técnica da Secretaria, tal como previsto no próprio Termo de Referência.

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

Quanto à **habilitação jurídica**, foram juntados o Estatuto Social consolidado da Congregação de Nossa Senhora, a ata de Assembleia Geral Extraordinária de alteração estatutária (06/03/2023) e a respectiva certidão de averbação perante o Ofício de Registros Especiais de Passo Fundo (03/05/2023), bem como o comprovante de inscrição no CNPJ, cuja atividade econômica principal (87.11-5-02 – instituições de longa permanência para idosos) é compatível com o objeto da contratação.

Verifica-se, contudo, divergência quanto à **representação legal** da entidade: o Estatuto e sua alteração de 2023 indicam a Sra. Rosa Hoelscher como Presidente — mesma pessoa apontada no Termo de Referência como responsável pela assinatura do contrato —, ao passo que os atestados de funcionamento mais recentes juntados aos autos (Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho Municipal do Idoso de Espumoso, e Certidão nº 0011/2025 da Prefeitura Municipal, todos de 2025) indicam a Sra. Liana Ferreira Freitas como Diretora da entidade. Recomenda-se seja esclarecida e comprovada, mediante ata de eleição/posse vigente, qual é, de fato, a atual representação legal da instituição, de modo a assegurar a regularidade da assinatura do futuro contrato.



498

No que se refere à **habilitação fiscal e trabalhista** (art. 68 da Lei nº 14.133/2021), foram juntadas as respectivas certidões negativas; todas, no entanto, encontram-se com o prazo de validade expirado, conforme se verifica a seguir:

- Certidão Negativa de Débitos Federais (RFB/PGFN): emitida em 28/10/2025, com validade até 26/04/2026 – vencida;
- Certidão Negativa de Débitos Estaduais (Receita Estadual/RS): emitida em 04/11/2025, válida até 02/01/2026 – vencida;
- Certidão Negativa de Débito Municipal (Passo Fundo): emitida em 04/11/2025, com validade até 03/05/2026 – vencida;
- Certificado de Regularidade do FGTS: validade de 23/10/2025 a 21/11/2025 – vencido;
- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT): expedida em 01/07/2025, com validade até 28/12/2025 (180 dias) – vencida;
- Certidão Judicial Cível Negativa (falência/concordata/recuperação judicial): expedida em 04/11/2025, sem prazo de validade expresso no documento, hipótese em que, nos termos do próprio item 3.1 do Estudo Técnico Preliminar e do item 4, alínea “a”, do Termo de Referência, deve ser considerada válida por, no máximo, 90 (noventa) dias contados da emissão – também vencida.

Recomenda-se, portanto, a juntada de todas as certidões fiscais, trabalhistas e de regularidade econômico-financeira atualizadas e vigentes na data da efetiva contratação, sob pena de comprometer a comprovação da regularidade da futura contratada, nos termos do art. 68 da Lei nº 14.133/2021.

Quanto à **habilitação técnica e à regularidade sanitária**, não foi localizado nos autos alvará sanitário vigente da instituição, exigível nos termos do item 3.1 do Estudo Técnico Preliminar (cumprimento das normas de vigilância sanitária) e do item 5 do Termo de Referência (observância da RDC/ANVISA nº 502/2021). Recomenda-se sua juntada.

Quanto à qualificação econômico-financeira, foi apresentada certidão negativa de falência e concordata, cuja validade, todavia, também se encontra expirada, conforme já apontado.



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

A razão da escolha decorre da localização da instituição no próprio Município e da existência de vaga compatível com o grau de dependência da idosa, tendo sido apresentado orçamento específico. Recomenda-se, contudo, seja reforçada a instrução quanto à efetiva inviabilidade de competição, conforme já apontado no item II.1 supra.

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

A autorização do Chefe do Poder Executivo Municipal consta do Termo de Referência, subscrito pelo Prefeito Municipal Gerson Lopes Rodrigues Machado. Entretanto devem ser sanadas eventuais faltas de assinaturas aqui apontadas.

3. MINUTA DE CONTRATO

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.

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.

Não consta dos autos a minuta do contrato administrativo a ser celebrado com a instituição acolhedora. Para o exercício do controle prévio de legalidade previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, esta Procuradoria necessita da análise da minuta contratual, a qual deverá conter,

[Handwritten signature]



no mínimo, os elementos exigidos pelo art. 92 da referida Lei (partes, objeto, vigência, valor, forma e condições de pagamento, obrigações das partes, sanções e foro), especialmente a cláusula de custeio compartilhado entre o benefício previdenciário da idosa (70%) e o Município (restante), tal como determinado na decisão judicial. Recomenda-se, portanto, seja juntada a minuta contratual aos autos antes de ser remetido à análise jurídica.

4. APLICAÇÃO DA LEI Nº 13.709/2018 (LGPD)

Considerando que os autos contêm dados sensíveis relativos à saúde e ao grau de dependência da idosa, recomenda-se que, para fins de publicidade e divulgação dos atos da contratação, os documentos sejam disponibilizados com a devida anonimização dos dados de saúde e dos documentos pessoais, mantendo-se a identificação da idosa restrita ao estritamente necessário, em observância à Lei nº 13.709/2018 e ao art. 89, § 1º, da Lei nº 14.133/2021.

5. DIVULGAÇÃO NO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E LAI

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

III. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica, opina-se pela regularidade jurídica, em tese, da contratação direta por inexigibilidade de licitação, tendo em vista o cumprimento da determinação judicial e a natureza protetiva da medida, 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 14.133/2021).

A presente manifestação fica, **todavia, condicionada à prévia complementação e regularização** dos seguintes pontos, antes da celebração do contrato:

- a) Recomenda-se, seja a motivação técnica da inviabilidade de competição reforçada nos autos, com a indicação objetiva de que se trata da única vaga disponível e adequada ao grau de dependência da idosa dentre as instituições consultadas, de modo a conferir maior segurança jurídica à contratação direta;



52

- b) Correção da divergência entre a estimativa de valor indicada no Documento de Formalização de Demanda (R\$ 78.000,00 para 12 meses) e o valor efetivamente calculado no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência (R\$ 50.760,72 anuais, equivalente a R\$ 4.230,06 mensais), sem que conste justificativa para a alteração. Recomenda-se seja esclarecida e harmonizada tal divergência nos autos;
- c) Certificação da dotação orçamentária pela própria Contabilidade do Município, com indicação atualizada e assinada de saldo suficiente nas rubricas 08.01.2198 e 08.04.2112, compatível com o valor total estimado da contratação (R\$ 50.760,72 anuais), tendo em vista que o documento de fl. 04 aponta valor reservado superior ao saldo disponível e não contempla a segunda dotação indicada no Termo de Referência;
- d) A juntada de todas as certidões de regularidade fiscal, trabalhista e de falência/concordata **dentro do respectivo prazo de validade, tendo em vista que todas as atualmente constantes dos autos encontram-se vencidas;**
- e) esclarecimento sobre a atual representação legal da entidade, diante da divergência entre o Estatuto/alteração de 2023 e os atestados de 2025, conforme apontado no item 2, alínea "f";
- f) Juntada de alvará sanitário vigente da instituição;
- g) Juntada de declaração firmada pela instituição do atendimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal;
- h) Seja feita a 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.
- i) Deve ser realizada a juntada da minuta do contrato administrativo, anteriormente à contratação, a fim de que esteja de acordo com o que prescreveram tanto o ETP quanto o TR.

Recomenda-se, ainda, o acompanhamento continuado da situação da idosa, com elaboração e atualização periódica do Plano Individual de Atendimento (PIA), em articulação com o Juízo da causa.

22



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

538

Também as páginas foram numeradas e rubricadas, iniciando-se a numeração pelo número 02, após capa e terminando, antes desse parecer na página 43, o que se recomenda seja realizado antes do envio para parecer da Procuradoria.

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, 06 de agosto de 2026.

Juliana Wentz

OAB/RS 81.384

Procuradora Municipal