



GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO  
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE

PARECER Nº 1007/2026/AJA/SAAJ/SES

**REF:** Processo Administrativo nº 2026.110222.11490

**ASSUNTO:** Contratação direta por Inexigibilidade de licitação

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTRATUALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Análise dos requisitos legais. Artigo 199, §1º, da Constituição Federal. Lei nº 8.080/1990. Artigos 72 e 74, *caput*, da Lei nº 14.133/21. Decreto Estadual nº 38.728/2023 e Instrução Normativa nº 002/2023. Possibilidade.

## I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo iniciado por meio da Comunicação Interna nº 96/2026 - COORDAPSMAC/SES, oriunda da Secretaria Adjunta de Assistência à Saúde, por meio do qual solicita autorização para firmar **contratação direta, por inexigibilidade de licitação**, entre o Estado do Maranhão, por intermédio da Secretaria de Estado da Saúde, e a Clínica de Nefrologia de Açailândia – CNA, prestação de serviços especializados em Nefrologia – Terapia Renal Substitutiva (TRS), procedimentos cirúrgicos, consultas médicas especializadas e Serviço de Apoio, Diagnóstico e Terapêutico (SADT), para prestar assistência na Região de Saúde de Açailândia (ID 013592779).

No que importa a presente análise, os autos se encontram ainda instruídos com outros documentos, dos quais destacamos:

- a) Documentação - DFD (013593159);
- b) Estudo Técnico Preliminar (ID 013593860);
- c) Termo de referência (ID 013595623);
- d) Documento descritivo (ID 013597011);
- e) Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES (013598114);
- f) Ofício SCASS solicitando anuência à contratação direta (013600753);
- g) Mapa de riscos (ID 013601798);
- h) Ofício SCASS solicitando anuência à contratação direta (ID 013600753);
- i) Documentos de regularidade jurídica e fiscal e atos constitutivos do estabelecimento (ID 013602232, 013602316, 013602431 e 014263197);
- j) Anuência do estabelecimento de saúde à contratação (ID 013615124);
- k) Despacho do Gabinete/SES contendo o fluxo processual (ID 013634110);
- l) Manifestação do Núcleo de Pesquisa de Preços quanto à compatibilidade dos preços (ID 013785293);
- m) Informação de disponibilidade orçamentária emitida pela ASPLAN/SES (ID 013796727);
- n) Declaração de adequação orçamentária emitida pela ordenadora de despesas (ID 014156199);
- o) Autorização governamental (ID 014242614);
- p) Ofício da CSL/SES (ID 014255934);
- q) Relatório de análise de processo de contratação (ID 014284434);
- r) Minuta de contrato (ID 014301128);

## II – ANÁLISE JURÍDICA

De início, cumpre ressaltar que esta manifestação se restringe, exclusivamente, aos elementos que constam nos autos deste processo administrativo, cabendo a esta Assessoria Jurídica Administrativa - AJA realizar sua análise sob o prisma estritamente jurídico, nos termos das legislações pertinentes à matéria, se restringindo à solicitação formulada no ID 014302777, quanto à legalidade da contratação e análise da minuta do contrato.

Cabe esclarecer que a função desta Assessoria Jurídica, enquanto órgão de consultoria, é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada, restringindo-se a presente manifestação aos aspectos jurídicos, excluídos, portanto, os de natureza técnica, vez que se parte da premissa de que, em relação a estes, a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Por fim, cabe apontar 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, partindo-se ainda da premissa de que todas as informações e documentações apresentadas nos autos são, presumidamente, verídicas e de responsabilidade dos respectivos subscritores.

## **II.II – DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. REQUISITOS.**

A utilização de licitação para a realização de obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações pela Administração Pública, figura como mandamento constitucional expresso no art. 37, XXVII, da Constituição Federal de 1988, se configurando como instituto indispensável à observação, em especial, dos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência da atividade Estatal.

Sua regulamentação no ordenamento jurídico, antes estabelecida pela Lei Federal nº 8.666/93, hoje é regida pela Lei Federal nº 14.133/21, que revogou o diploma anterior, sendo obrigatória sua aplicação para todas as contratações públicas, a partir de 01/01/2024, respeitada a regra de transição entre os regramentos, diploma esse que estabelece, com maior rigor e detalhe, os procedimentos a ela inerentes, bem como ao contrato administrativo e demais instrumentos que lhe são consequentes.

No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a realização adequada das funções estatais, motivo pelo qual o legislador autorizou a Administração Pública efetuar a contratação direta, nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

O tema merece cautela da Administração Pública, por se tratar de circunstância excepcional, passível, quando aplicada incorretamente, de severa punição pela legislação pátria, aplicável ao agente público e ao contratado, v.g., art. 73 da Lei nº 14.133/21.

**Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.**

Cabe destacar que é incumbência da Administração demonstrar expressamente as razões que sustentam a contratação direta pretendida, a abrangência da sua necessidade, as especificações técnicas do serviço e o quantitativo a ser contratado, nos moldes da Súmula nº 177 do TCU, salientando que a ausência ou incoerência da justificativa da despesa, pode ocasionar a sua responsabilização perante o Tribunal de Contas da União – TCU.

**SÚMULA TCU 177: A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.**

Em decorrência disso, devem ser seguidos como parâmetro, os balizamentos feitos pelo Egrégio Tribunal de Contas da União que, com preciosidade, delimitou, ainda sob a égide da revogada Lei Federal nº 8.666/93, a aplicação de inexigibilidade de licitação, segundo consta da decisão abaixo:

**13. Acerca da obrigatoriedade de licitar, trago à colação algumas considerações de minha lavra veiculadas no Voto condutor do Acórdão n. 146/2007 - 1ª Câmara:**

**23. É de se destacar que, por definição, licitação é o procedimento administrativo mediante o**

qual os órgãos públicos e entidades selecionam a proposta mais vantajosa para a avença de seu interesse. Nesse contexto, surge um princípio basilar ao direito administrativo, qual seja, o da indispensabilidade da licitação para se adquirir, alienar ou locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, que tem assento constitucional (art. 37, inciso XXI, da Carta Política) e infraconstitucional (art. 2º da Lei n. 8.666/1993 para administração pública e art. 2º do RLC para o Sesc).

24. Essa demanda decorre de princípios também insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outros elencados pela doutrina para a licitação. É dizer: a regra estatuída na Constituição Federal é a da obrigatoriedade de licitar, já as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de certame devem ser interpretadas como exceções. (TCU. Primeira Câmara. Rel. Ministro Marcos Bemquerer Costa. Ac. nº 0932-09/08-1. Sessão: 01/04/08. DOU de 10.04.08) (grifo nosso)

No mesmo sentido, a nova norma, assim como a legislação anterior, também prevê exceções à aplicação de alguns de seus institutos, por entender que em tais casos, seriam prejudiciais ao próprio interesse público, conforme mencionado anteriormente. Tais hipóteses estão especialmente elencadas nos artigos 72 a 75 da Nova Lei de Licitações e Contratos - Lei Federal nº 14.133/21 (hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação).

Cabe aqui destacarmos a necessidade de diferenciar a dispensa de licitação, prevista no artigo 75, da inexigibilidade de licitação, prevista no artigo 74 da referida Lei. Em que pese as duas tratarem de exceção à regra da obrigatoriedade da licitação, possível se diferenciar em quais situações específicas se amoldará cada uma, com base na viabilidade ou não de competição.

Quando se trata de dispensa, a licitação é viável, havendo apenas a faculdade da Administração contratar de forma direta, por existir diversas empresas aptas a contratarem, portanto, presente a possibilidade de competição.

Já na inexigibilidade, verifica-se inviável a competição, quer seja pela exclusividade do fornecedor ou pela singularidade dos serviços técnicos, visto que só podem ser contratados com determinada empresa ou indivíduo, dadas as suas características singulares.

Traçada esta clara diferenciação, cabe esclarecer que o artigo 74 <sup>[1]</sup> da Lei nº 14.133/21 prevê que **a licitação será inexigível** quando houver impossibilidade jurídica de se instalar competição entre os eventuais contratantes, **quer pela natureza do negócio, quer pelos objetivos sociais da administração**, sendo que seria inútil licitar o que não é passível de competição por preço, qualidade ou técnica, como é o caso da contratualização dos serviços de saúde do SUS.

Desse modo, a legislação que rege atualmente as contratações públicas elenca uma série de requisitos para que a contratualização seja efetivada.

No caso dos autos, o Estudo Técnico Preliminar de ID 013593860, elaborado sob as diretrizes da Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC), ao indicar a forma e a motivação da escolha por inexigibilidade de licitação, em seu item 7.1, esclarece que *“a CLINICA DE NEFROLOGIA DE AÇAILÂNDIA - CNA é o único Estabelecimento com estrutura disponível para a realização os serviços especializados em nefrologia médicos ambulatoriais e hospitalares, terapia renal substitutiva-TRS, consultas médicas especializadas e serviços de apoio, diagnóstico e terapêutico (SADT)”*.

Nesse contexto, depreende-se que o caso em apreço se enquadra à hipótese elencada no art. 74, *caput* da Lei Federal nº 14.133/21, haja vista o procedimento licitatório ser materialmente impossível.

Nos casos de inexigibilidade de licitação, impõe-se a obrigatoriedade de a Administração Pública contratar diretamente com o particular, dada a inviabilidade de se conduzir o processo licitatório.

Acerca das hipóteses de inexigibilidade de licitação, ensina o Professor Marçal Justen Filho <sup>[2]</sup>, *in litteris*:

**No caso do representante exclusivo, a Administração se depara com estrutura organizacional privada, em que certo fornecedor atribui a um certo agente econômico o direito (privativo de**

intermediar negócios em certa região. No Brasil, existem diversos diplomas que regulam cláusulas de exclusividade. Lembrar-se os casos das Leis nº fl. 4.886/65 (representação comercial), nº 6.729/79 (concessão de veículos automotores) e nº 8.955/94 (franquia empresarial). Isso significa admitir, desde logo, que a questão não envolve apenas representante comercial exclusivo, mas qualquer espécie de agente econômico titular de cláusula de exclusividade. (Grifou-se)

Assim, por se tratar de **contratação direta por inexigibilidade**, a Administração Pública deverá observar às disposições do art. 72 e 74, caput. da Lei nº 14.133/21, que estabelecem:

**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.**

**Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...)**  
**(Grifou-se)**

Quanto à instrução do pleito, observa-se pelo atual regramento, que na **fase de planejamento da contratação direta**, nos moldes do **inciso I**, deverão ser apresentados o **documento de formalização da demanda**, e caso cabível, o **estudo técnico preliminar, a análise de riscos e o termo de referência**.

De início, no tocante aos citados instrumentos, deve o setor solicitante observar que estes devem estar compatíveis entre si e com o futuro contrato a ser pactuado, evitando-se contradições em suas disposições, em especial nas cláusulas que se repetem, de forma a se evitar controvérsias no decorrer da execução contratual, trazendo possível prejuízo ao erário e à população a ser atendida pelos serviços de saúde contratados, a serem prestados de forma contínua, destacando que, por se tratarem de trabalhos meramente burocráticos, sem contornos jurídicos, não adentraremos nessa esfera.

No âmbito estadual, a Secretaria de Estado da Gestão, Patrimônio e Assistência dos Servidores – SEGEP, editou a **Instrução Normativa nº 02, de 18 de julho de 2023**, que estabelece as diretrizes e requisitos necessários para a **solicitação de abertura de processos licitatórios de demandas** específicas à Secretaria Adjunta de Licitações e Compras Estratégicas – SALIC, órgão responsável por centralizar as licitações e contratações do Estado, trazendo a **definição, requisitos e modelos, em anexo, do documento de solicitação de demanda específica, do estudo técnico preliminar e da análise de riscos**, devendo os pedidos de abertura de procedimento licitatório e afins, serem ainda instruídos, com a **cotação de preços e o termo de referência, ou instrumento análogo**, informações sobre a  **dotação orçamentária, minuta do edital e parecer jurídico**, nos moldes dos seus artigos 3º, parágrafo único, e 4º, in verbis:

**Art. 3º A solicitação de demanda específica deverá ser materializada em documento padronizado conforme Anexo I desta Instrução, devendo conter:**

**I - Identificação e assinatura (s) do(s) agente(s) responsável(is) pela elaboração e aprovação do documento;**

**II - Data de elaboração do documento;**

**III - Indicação do objeto ou serviço a ser licitado, mediante justificativa da necessidade, acompanhado da demonstração da previsão da contratação no Plano Anual de Compras**

## **Públicas**

**Parágrafo único.** O documento de solicitação de demanda específica de que trata o art.3º deste Regulamento, deverá ser instruído com os seguintes documentos, nesta ordem:

**I - Estudo Técnico Preliminar, contendo:** a descrição da necessidade da contratação, justificando-se, inclusive, com as causas e consequências envolvidas; as soluções disponíveis no mercado; a análise dos riscos dessas soluções, a definição da proposta de solução mais adequada e viável, e a indicação dos códigos de elemento de despesas e dos itens de materiais e serviços, com suas respectivas especificações, conforme Anexo II do presente instrumento;

**II - Cotação de Preços, com as composições dos preços utilizados para sua formação, na forma da lei.**

**III - A análise de riscos, conforme Anexo III desta Instrução;**

**IV - Termo de Referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso, contendo a definição do objeto e demais requisitos na forma lei;**

**(...)**

**Art. 4º** Quando a contratação não se enquadrar no Sistema de Registro de Preços, além dos documentos elencados no parágrafo único do art. 3º, a solicitação de demanda deverá ser acompanhada de informações sobre a dotação orçamentária, minuta do edital e parecer jurídico.

**(Grifou-se)**

Quanto ao Termo de Referência, a IN nº 02/2023, estabelece em seu artigo 6º, seus elementos necessários, destacando no artigo 7º, que quando se tratar da contratação de serviços técnico-especializados, deverá conter requisitos específicos, como abaixo disposto:

**Art. 6º** O Termo de Referência necessariamente deverá conter os seguintes elementos:

**I - Definição do objeto, incluído sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;**

**II - 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;**

**III - Descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;**

**IV - Requisitos da contratação;**

**V - 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;**

**VI - Modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;**

**VII - Critérios de medição e de pagamento;**

**VIII - Forma e critérios de seleção do fornecedor;**

**IX - 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;**

**Parágrafo único.** Em caso de contratação com verba de convênio ou lei federal, deverão ser encaminhadas, também, cópias do Termo de Convênio e, se for o caso, a Nota de Empenho.

**Art. 7º** O Termo de Referência para serviços técnico-especializados, encaminhado pelo órgão solicitante, deverá conter os seguintes requisitos

**I - Identificação do objeto do contrato e das atividades a serem executadas;**

**II - Justificativa da contratação e das escolhas técnicas adotadas;**

**III - Especificação dos requisitos técnicos mínimos exigidos para a execução do serviço;**

**IV - Indicação das normas técnicas aplicáveis ao objeto da contratação;**

**V - Estimativa de custos e prazo para a execução do serviço;**

**VI - Critérios de medição e avaliação da qualidade dos serviços;**

**VII - Critérios de pagamento, reajuste e penalidades por descumprimento do contrato;**

**VIII - Garantias oferecidas pelo contratado;**

**IX - Procedimentos para fiscalização da execução do contrato;**

**X - Disposições sobre a rescisão do contrato;**

**XI - Disposições sobre a publicidade do processo de contratação e do contrato;**

**XII - Disposições sobre a obrigatoriedade de prestação de contas.  
(Grifou-se)**

No caso em análise, verifica-se que o setor demandante apresentou Documento de Formalização de Demanda – DFD (ID 013595623), contendo este os elementos mínimos elencados no artigo 3º da IN nº 02/2023, antes citado.

Além disso, o Estudo Técnico Preliminar – ETP (ID 013593860) aponta que “ a solicitação de contratação de empresa especializada em nefrologia com serviços ambulatoriais e hospitalares para a Região de Saúde de Açailândia no Estado do Maranhão inserida no Plano Anual de Compras, instruído com a documentação necessária para envio da versão atualizada do PAC à SEAD, conforme previsto no art. 9º, § 2º, do Decreto Estadual nº 36.161/2020 c/c art. 27 da Instrução Normativa SEGEP nº 001/2022”.

Neste sentido, cabe asseverar que a Lei Federal nº 14.133/21, em seu artigo 6º, inciso XX, define o ETP como o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação, trazendo o interesse público envolvido e a sua melhor solução, servindo assim de subsídio para o termo de referência, caso se verifique viável a contratação.

No artigo 18, §1º, traz a NLLC, os elementos mínimos do ETP, que se encontram condensados no parágrafo único, inciso I, do artigo 3º da IN nº 02/2023, conforme segue :

**Art. 18 ...**

**(...)**

**§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:**

**I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;**

**II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;**

**III - requisitos da contratação;**

**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;**

**V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;**

**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;**

**VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;**

**VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;**

**IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;**

**X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;**

**XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;**

**XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;**

**XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.**

**§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.**

**(Grifou-se)**

Da análise do ETP apresentado, verifica-se que o setor demandante apresenta os elementos mínimos exigidos pela NLLC e pela IN nº 02/2023, como anteriormente apontado pela CSL/SES, no Relatório de ID 9939265, utilizando como parâmetro o modelo apresentado no Anexo II da citada IN.

Em atendimento ainda ao artigo 72, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/21, e do artigo 3º, parágrafo único, inciso III, da IN nº 02/2023, fez-se também a juntada da necessária análise de risco da contratação, conforme Mapa de Risco de ID 013601798, seguindo-se o modelo disponibilizado no Anexo III da referida IN.

Ainda no tocante ao atendimento do inciso I, do artigo 72 da NLLC, para as contratações diretas por inexigibilidade, exige o diploma, que seja apresentado o competente Termo de Referência para formalização da contratação, documento esse encartado aos autos, no ID 013595623, que deverá apresentar os elementos mínimos indicados nos artigos 6º e 7º da IN nº 02/2023, antes citados, por se tratar da contratação de serviços técnicos especializados, dispositivos estes que replicam o exigido no artigo 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133/21.

Do documento juntado, observa-se que o TR a princípio atendeu aos requisitos da legislação pertinente, visto que apresentando em seus tópicos, os elementos mínimos indicados, com base no ETP elaborado, quais sejam: a definição do objeto, a fundamentação e a necessidade da contratação, a fundamentação jurídica, a descrição da solução como um todo, as condições e requisitos de contratação, os critérios de sustentabilidade, a vedação à subcontratação, o modelo de gestão, as obrigações das partes, os critérios de medição e de pagamento, a adequação orçamentária, a forma e critérios de seleção do fornecedor e a estimativa de valor da contratação.

Atendidos os requisitos da fase de planejamento da contratação direta, devemos passar a análise do atendimento dos critérios dos **incisos II e IV** do artigo 72 da NLLC, referentes à **estimativa da despesa e a justificativa do preço**.

Trata-se de condição essencial para a autorização das hipóteses de inexigibilidade de licitação, a demonstração da adequação dos custos orçados ou da conformidade dos preços praticados aos de mercado, nos moldes do dispositivo citado.

De igual forma, o Núcleo de Pesquisa de Preços – NCLPP/SES, no despacho de ID 013785293, faz as seguintes considerações acerca da vantajosidade da contratação:

## **2. DA ESCOLHA DO FORNECEDOR:**

Conforme Termo de Referência Item 2 ([013595623](#)):

**"Considerando o estudo realizado e levantamento das soluções possíveis para o suprimento da necessidade em questão, considerou-se a mais adequada e economicamente viável a realização de processo de contratação direta por inexigibilidade para contratação em questão, visando uma maior economia à Administração e nas pesquisas junto ao CNES (<https://cnes.datasus.gov.br/>) verificou-se a existência da CLÍNICA DE NEFROLOGIA DE AÇAILÂNDIA - CNA em Açailândia/MA, nas proximidades da Macrorregião Sul inserida em uma localização de fácil acesso, facilitando o fluxo de referência e contra referência de 08 municípios para esse Estabelecimento de Saúde";**

**Os serviços são classificados como inexigíveis de licitação, conforme disposto no art. 74, caput, da Lei Federal nº 14.133/2021, que estabelece que "é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição...". Tal situação se aplica integralmente a Clínica de Nefrologia de Açailândia - CNA, uma vez que, segundo o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), não há, na Região de Saúde de Açailândia, qualquer outro estabelecimento que atenda a todos os requisitos necessários para a prestação dos serviços médicos ambulatoriais e hospitalares demandados;**

**"Esses serviços incluem atendimento médico para doentes renais crônicos que necessitam de Terapia Renal Substitutiva – TRS e serviços de apoio, diagnóstico e terapêutico – SADT**

**“**

## **3. DA PESQUISA DE PREÇOS:**

Conforme consta no Termo de Referência item 17.2 ([012338621](#)):

**17.2. A remuneração dos serviços deverá observar os preços estipulados no Anexo I deste Termo de Referência (Documento Descritivo detalhando as metas físicas e**

financeiras), os quais tem como parâmetro os preços da tabela SUS, devendo todo reajuste ter como parâmetro os preços desta tabela;

Dessa forma, quando a contratação envolver prestação de serviços de saúde cujos preços já estão previamente definidos pelo SIGTAP, **inexiste margem para negociação ou variação de preços** entre os possíveis prestadores. A definição dos valores é unívoca, objetiva e vinculada a parâmetros estabelecidos pela Administração Pública Federal, sendo de observância obrigatória por todos os entes federativos.

Nesse contexto, a realização de pesquisa de preços **torna-se medida inócua**, na medida em que o preço já está padronizado por norma técnica específica e pública.

Assim, justifica-se a **dispensa da pesquisa de preços** com fundamento na objetividade dos valores definidos pela Tabela SIGTAP/SUS.

#### 4. **DOS VALORES DA CONTRATAÇÃO:**

Conforme Termo de Referência item 5.4 ([013595623](#)), O custo estimado total da contratação é de **R\$ 36.616.595,40 (trinta e seis milhões, seiscientos e dezesseis mil, quinhentos e noventa e cinco reais e quarenta centavos)** para o período de 5 (cinco) anos, conforme custos unitários constantes no Documento Descritivo em anexo ([013597011](#))

Os valores referente a contratação dos procedimentos poderão ser identificados no site do Ministério da Saúde, Sistema SIGTAP.

Pelo exposto, conclui-se que a presente contratação é **VANTAJOSA** à Administração Pública, uma vez que parametrizada pela tabela SUS (caráter obrigatório).

Tomada as providencias que competiam a este Núcleo, encaminhamos à **Assessoria de Planejamento e Assuntos Estratégicos – ASPLAN**, para verificação da disponibilidade orçamentária em cumprimento do fluxo ([013634110](#)).

Desta feita, verifica-se atendida, pelo Termo de Referência e manifestação do Núcleo de Pesquisa de Preços, juntados aos autos, a estimativa da despesa e a justificativa do preço, com especial destaque para o atendimento também, em consequência, do artigo 3º, parágrafo único, inciso II, da IN nº 02/2023, ao exigir a apresentação de cotação de Preços, com as composições dos preços utilizados para sua formação, na forma da lei.

Quanto ao requisito do **inciso III, do artigo 72**, no que se refere à **apresentação de parecer jurídico e pareceres técnicos**, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos verificar-se-á o **atendimento** da primeira exigência, quando da **juntada aos autos da presente manifestação jurídica** acerca do pleito formulado, assim como **encontram-se juntados** aos autos, **manifestação do setor técnico competente**, através do **Termo de Referência (ID 013595623)**, trazendo as especificações técnicas da contratação, e **análise da CSL/SES (ID 014284434)**, atestando restarem atendidos todos os requisitos da Lei Federal nº 14.133/21, afigurando-se viável à contratação direta, nos moldes que pretendida.

Nos moldes do **inciso IV, do citado artigo 72**, a **declaração de disponibilidade orçamentária** com a respectiva indicação da **classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa, conforme ID 013796727**, tratando-se de exigência legal para qualquer contratação pública, a indicação prévia da dotação orçamentária, nos moldes do artigo 60 da Lei nº 4320/64.

Nesse sentido, observa-se a juntada de informação de disponibilidade orçamentária emitida pela Assessoria de Planejamento e Ações Estratégicas – ASPLAN, no despacho de ID 013796727, indicando a dotação orçamentária UO 21901, Programa 0629, Ação 4908, Subação 1649, ND 33.90.39.50, Fonte 1.500.121, 1.600.303, com a informação ainda de sua conformidade com a Lei Orçamentária Anual – LOA nº **12.766, de 30 de dezembro de 2025**, que estima a receita e fixa as despesas do Estado do Maranhão para o exercício financeiro de 2025 e o **Decreto Estadual 41.421, de 14 de janeiro de 2026**.

Exige-se ainda, para formalização da contratação direta, a comprovação de que a empresa a ser contratada preencha os **requisitos de habilitação e qualificação mínima**, nos moldes do **inciso V do artigo 72 da Lei Federal 14.133/21**, de forma a se atestar sua capacidade e idoneidade para contratar com a Administração, critérios esses estabelecidos pelos artigos 62 a 69, do citado regramento.

Tal exigência encontra parâmetro também no antes citado artigo 7º da IN nº 02/2023, ao estabelecer os requisitos do Termo de Referência para contratação de fornecimento de equipamentos, devendo serem especificados,

expressamente, os requisitos técnicos mínimos exigidos para a aquisição.

Ainda sobre o tema, estabelece o artigo 195, §3º, da Constituição Federal: “§ 3º *A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios*”.

De forma geral, a NLLC, no tocante aos documentos relativos à habilitação jurídica (artigo 66) e econômico-financeira (artigo 69) pertinentes, exige das contratadas, no mínimo: (a) a regularidade perante a Justiça do Trabalho, as Receitas Federal e Estadual e o FGTS-CRF; e (b) a inexistência de registros impeditivos no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), no Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), conforme artigo 91, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021, e no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF).

No âmbito estadual, resta ainda pertinente, antes da formalização da contratação, a necessária apresentação de consulta atualizada ao Cadastro Estadual de Inadimplentes - CEI, nos termos da Lei Estadual nº 6.690, de 11 de julho de 1.996, bem como, da respectiva comprovação de regularidade ou certidão negativa de débito perante a Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão – CAEMA, nos termos do Decreto Estadual nº 21.178, de 26 de abril de 2005.

Assim, **em que pese juntada aos autos, de documentação nesse sentido**, como Contrato Social e suas alterações, certidões e alvarás de funcionamento, dentre outros, acerca da regularidade jurídica, fiscal, trabalhista e da capacidade técnica da contratada, **necessário se faz** que o **setor competente diligencie para obtenção de todas as declarações e certidões devidamente atualizadas, elencadas na legislação pertinente, antes da formalização do instrumento de contratação**, de modo a assegurar-se quanto à **regularidade fiscal e trabalhista**, bem como quanto à **inexistência de penalidades** contra a futura contratada, **em todos os sistemas** elencados.

Deve ainda o administrador, para contratar por inexigibilidade, apresentar a **devida razão de escolha do contratado**, nos moldes do **inciso VI do artigo 72 da NLLC**.

Conforme estabelece o antes citado caput do artigo 74, da Lei Federal nº 14.133/21, é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição. Dessa forma, necessário que o agente público evidencie, justificadamente, a presença de circunstâncias específicas e diferenciadas que tornem inviável a competição no caso concreto, uma vez que ausentes estas, entende-se possível a competição e o serviço, devendo assim ser contratado mediante licitação, com a utilização do critério de julgamento por técnica e preço, por se tratar da contratação de serviço técnico-especializado.

No caso vertente, fazendo a subsunção às disposições retro mencionadas, há manifestação do setor técnico informando que se trata de hipótese de contratação da Clínica de Nefrologia de Açailândia – CNA para prestação de serviços especializados em Nefrologia – Terapia Renal Substitutiva (TRS), procedimentos cirúrgicos, consultas médicas especializadas e Serviço de Apoio, Diagnóstico e Terapêutico (SADT), para prestar assistência na Região de Saúde de Açailândia

Além disso, ressalte-se que o setor técnico justificou a vigência plurianual da presente contratação no item 2 do Termo de Referência (ID 013595623), conforme destacado abaixo:

O prazo da presente contratação deverá ser de 5 (cinco) anos em razão da imprescindibilidade da prestação de serviços médicos ambulatoriais e hospitalares na Região de Açailândia/MA, bem como por representar uma redução de custos unitários e gerenciais do contratado, obtendo o Estado do Maranhão preços mais vantajosos;

Lembramos que caso a situação de exclusividade na prestação serviços médicos ambulatoriais e hospitalares da CLINICA DE NEFROLOGIA DE AÇAILÂNDIA - CNA não permaneça, havendo mais de uma empresa no mercado apta a fornecer o objeto avençado, deve a Administração averiguar no momento de eventual análise de prorrogação contratual se os termos contratuais acordados inicialmente permanecem vantajosos à Administração frente a uma maior variedade de empresas fornecedoras existentes no mercado;

Esta nova contratação irá oferecer serviços médicos ambulatoriais e hospitalares para pacientes usuários do SUS com doença renal crônica (DRC) ou não que necessitam de terapia renal substitutiva – TRS, procedimentos cirúrgicos, consultas médicas especializadas

e Serviços de Apoio, Diagnóstico e Terapêutico (SADT) tendo em vista o projeto de descentralização dos serviços de saúde na atual gestão do Governo do Estado do Maranhão, o qual objetiva aproximar cada vez mais o paciente do serviço onde realizará o seu tratamento. Desta forma sugere-se a contratualização do serviço na Região de Saúde de Açailândia/MA para prestar serviços médicos especializados em nefrologia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS;

Assim, sob o prisma instrumental, verifica-se que a **razão de escolha do contratado está de acordo com os termos estabelecidos na Lei Federal nº 14.133/21**, visto que é a única empresa privada que prestar os serviços em questão no país, conforme afirma o setor técnico no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, não havendo, portanto, possibilidade de competição.

No tocante ao **último requisito** do artigo 72 da NLLC, qual seja, a **autorização da autoridade competente**, cabe esclarecer, que no âmbito do Poder Executivo Estadual, existe recente normativo, qual seja, o **Decreto Estadual nº 38.728**, de 24 de novembro de 2023, que **suspendeu os procedimentos licitatórios** e disciplinou as medidas de controle e centralização das compras e contratações públicas, **incluindo as contratações diretas. Contudo, em sede de ID 014242614, consta a autorização do Governador do Estado para que a SES realize diretamente os processos licitatórios previstos em Lei, dispensas, inexigibilidades, bem como aditivos contratuais, no âmbito da própria secretaria, excetuando-se os casos cujas contratações se darão de forma centralizada.**

Assim, diante do que fora relatado pela CSL/SES, **verifica-se inexistir óbice para que a autoridade competente, avaliada a conveniência e oportunidade administrativas, além de verificada a manutenção da necessidade da contratação pretendida, proceda à devida autorização da contratação direta por inexigibilidade pleiteada.**

Cabe ainda atentarmos, para a exigência aposta no **parágrafo único do artigo 72** da NLLC, no que concerne à **devida divulgação e manutenção à disposição do público em sítio eletrônico oficial, do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato**, de forma a se garantir a devida publicização da inexigibilidade, não havendo mais a exigência legal, como no dispositivo revogado, de instrução dos autos com os documentos de reconhecimento e ratificação da contratação direta.

### **II.III – MINUTA DO TERMO CONTRATUAL**

A Lei Federal nº 14.133/21 institui as normas para licitação e contratos da administração pública e traz, no seu art. 92, como antes o fazia a revogada Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 55, as cláusulas necessárias para compor qualquer contrato firmado entre o gestor público da saúde e os prestadores de serviços de saúde, a saber:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que

forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

(...)

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

(...)

§ 7º Para efeito do disposto nesta Lei, consideram-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra ou a entrega do bem, ou parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.

Dessa forma, no que se refere à análise do instrumento contratual apresentado no ID 014301128, pela CSL/SES, verifica-se que **se encontram presentes, em linhas gerais, as cláusulas mínimas e necessárias para a contratação**, tais como objeto, regime de execução, valor, prazo de execução, obrigações, penalidades e previsão orçamentária, reunindo, portanto, os elementos essenciais exigidos pela legislação aplicável à espécie, **o que possibilita o prosseguimento do feito para a fase subsequente**, cabendo destacar que em caso de **eventual alteração** do conteúdo da minuta de contrato apresentada, quando da formalização da avença, **deverá esta vir acompanhada da fundamentação pertinente**, assegurando que o instrumento apresente as cláusulas necessárias previstas na legislação em vigor.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica Administrativa opina pela **viabilidade jurídica da contratação direta da CLÍNICA DE NEFROLOGIA DE AÇAILÂNDIA – CNA, por inexigibilidade**, com fulcro no art. 74, caput, da Lei Federal nº 14.133/21, bem como **aprova a minuta do contrato, condicionada** à verificação da **manutenção das condições estabelecidas para a contratação da empresa**, consulta ao Cadastro Estadual de Inadimplentes - CEI (Lei Estadual nº 6.690/96), comprovação de regularidade perante a CAEMA (Decreto Estadual nº 21.178/2005), e a observância dos ditames do artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/21, em especial no tocante à necessária autorização da inexigibilidade pela autoridade competente.

S.M.J., é o parecer. À apreciação superior.

**JOÃO VICTOR CARDOSO FERREIRA**

**AIRON CALEU SANTIAGO SILVA**  
Assessoria Jurídica Administrativa - AJA

DE ACORDO,

Em cumprimento ao disposto na **Portaria/SES/MA nº 1135/2026**, encaminhem-se os autos à **Secretaria Adjunta de Assistência à Saúde-SAAS**, para conhecimento do presente parecer e, caso entenda conveniente e oportuna a contratação, proceda à autorização da inexigibilidade, nos termos do art. 72, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/21. Após, sejam os autos enviados à **Comissão Setorial de Licitação – CSL/SES**, para publicação da referida autorização em sítio eletrônico oficial, desde que realizada, caso necessária, a atualização da regularidade técnica, jurídica, fiscal e trabalhista da empresa em questão e, por fim, à **Secretaria Adjunta de Finanças – SAF**, para os demais procedimentos cabíveis, na forma da lei.

São Luís/MA, 27 de abril de 2026.

**ROOSEVELT FIGUEIRA DE MELLO JÚNIOR**  
Secretário Adjunto de Assuntos Jurídicos – SAAJ/SES

---

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

[2] Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ed. Dialética, 8ª edição, 2012, p. 281.



Documento assinado eletronicamente por **JOÃO VICTOR CARDOSO FERREIRA, ASSESSOR TÉCNICO**, em 27/04/2026, às 13:45, conforme art. 4º da Lei Federal nº 14.063.



Documento assinado eletronicamente por **AIRON CALEU SANTIAGO SILVA, ASSESSOR SENIOR**, em 27/04/2026, às 16:25, conforme art. 4º da Lei Federal nº 14.063.



Documento assinado eletronicamente por **ROOSEVELT FIGUEIRA DE MELLO JUNIOR, SECRETÁRIO-ADJUNTO DE ASSUNTOS JURÍDICOS**, em 27/04/2026, às 17:06, conforme art. 4º da Lei Federal nº 14.063.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.ma.gov.br/autenticidade> informando o código verificador **014345576** e o código CRC **5336E6DC**.