



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PROCESSO ADMINISTRATIVO n.º 2.568/2025

REQUERENTE: SMS

ASSUNTO: Contratação Emergencial de vaga em Centro Terapêutico/ Residencial que acolha crianças e adolescentes
Paciente: Paloma de Freitas Machado.

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, no qual a Secretaria interessada tem em vista a contratação emergencial de empresa especializada para fornecimento de até 01 (uma) vaga/leito em Centro Terapêutico Residencial que acolha crianças e adolescentes, essa vaga será ocupada por paciente feminina adolescente. P. de F. M. (DN: 13/05/2010) tem histórico de abrigamentos (Casa Lar Alvorada por 9 meses) e múltiplas internações psiquiátricas (tanto na ala de saúde mental do Hospital HM Regional quanto no Hospital Psiquiátrico São Pedro). Em 21 de junho de 2022, devido aos sintomas de agitação, irritabilidade intensa, heteroagressividade, comportamento opositor e tentativas de suicídio – foi transferida, via ordem judicial, para o Centro Terapêutico Residencial Aconchego das Flores em Flores da Cunha, onde deve se manter conforme ordem judicial documentada no Termo de Audiência de 16 de dezembro de 2024 (em anexo). Vejamos:

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE E JUSTIFICATIVA

O objeto do presente Estudo Técnico Preliminar é a contratação emergencial de empresa especializada para fornecimento de até 01 (uma) vaga/leito em Centro Terapêutico Residencial que acolha crianças e adolescentes, essa vaga será ocupada por paciente feminina adolescente. P. de F. M. (DN: 13/05/2010) tem histórico de abrigamentos (Casa Lar Alvorada por 9 meses) e múltiplas internações psiquiátricas (tanto na ala de saúde mental do Hospital HM Regional quanto no Hospital Psiquiátrico São Pedro). Em 21 de junho de 2022, devido aos sintomas de agitação, irritabilidade intensa, heteroagressividade, comportamento opositor e tentativas de suicídio – foi transferida, via ordem judicial, para o Centro Terapêutico Residencial Aconchego das Flores em Flores da Cunha, onde deve se manter conforme ordem judicial documentada no Termo de Audiência de 16 de dezembro de 2024 (em anexo).

A contratação se faz necessária para atender a demanda da paciente, com transtorno mental grave que necessita de institucionalização adequada e de cuidados em saúde mental constantes. Pela sua condição, para além da necessidade de encaminhamento para um Centro Terapêutico Residencial, é necessário que o local acolha crianças e adolescentes. Atualmente o único local com essas características conhecido é o Centro Terapêutico Residencial Aconchego das Flores onde a adolescente já se encontra. Porém a instituição não tem interesse em credenciar-se junto ao Município para outra modalidade de contratual.

Os autos foram remetidos a esta PGM para fins de emissão de parecer jurídico quanto ao tema, dentro das atribuições inerentes a esta Procuradoria-Geral do Município.

É o breve relatório do estritamente necessário.

Passa-se à devida análise.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação. Tal previsão existe, pois, como aponta Sidney Bittencourt, nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo pelo qual, entende-se que a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

Contudo, mesmo havendo tal autorização a regra constitucional aponta ainda para a obrigatoriedade da realização da licitação devendo as contratações diretas serem vistas como exceções, à exemplo do que prevê o próprio Art. 73 e da modificação ao Código Penal trazida pela Lei 14.133/2021.

a) DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

De início, cumpre esclarecer que a análise empreendida no presente parecer se restringe exclusivamente aos aspectos jurídicos da consulta apresentada, sendo excluídos os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que são próprios do mérito administrativo.

Ainda que o parecer seja adotado como razão de decidir pelo gestor público, ou seja, como motivação do ato administrativo emitido pela autoridade administrativa, este não perde sua característica opinativa, uma vez que o que subsiste como ato administrativo não é o parecer e sim o ato de sua aprovação.

Neste sentido, é clássica a lição de Hely Lopes MEIRELLES¹:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

É importante ressaltar que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos relacionados ao feito, cabendo-lhes assegurar a exatidão das informações constantes dos autos. Ademais, é fundamental que os atos processuais sejam praticados por quem detenha as correspondentes atribuições legais.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6²:

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 204

² STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.”.

O Advogado Público, no exercício da função consultiva, deve pautar-se pela imparcialidade e pela correta aplicação da legislação, cabendo-lhe oferecer uma análise técnica e objetiva da questão submetida à sua apreciação. Por sua própria natureza, o parecer jurídico não se confunde com ato administrativo, tampouco vincula o gestor público, tratando-se de mera opinião técnica que pode ou não ser acolhida.

Ainda que o parecer seja exigido em determinadas situações, como na análise de minutas de editais de licitação, sua obrigatoriedade está vinculada ao processo administrativo e não à decisão do gestor. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que, mesmo diante de parecer contrário da consultoria jurídica, o gestor mantém a liberdade para emitir o ato administrativo, desde que devidamente fundamentado.

Dessa forma, prevalece o entendimento de que o parecer não integra a esfera decisória da Administração Pública, sendo o ato administrativo emitido exclusivamente pela autoridade competente. Por essa razão, é razoável concluir que o parecerista não divide a responsabilidade pelo ato administrativo com o gestor, salvo em casos de comprovada culpa ou erro grosseiro.

Essas premissas são apresentadas para orientar a análise jurídica a ser desenvolvida, observando os limites e a finalidade do parecer.

III. DOS REQUISITOS PARA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

O art. 74 da Lei 14.133/2021 prevê as hipóteses em que a licitação é considerada inexigível. Ou seja, traduz os casos que o legislador entende ser inviável a competição em razão da realidade fática que impossibilita a realização do processo licitatório que atenda ao interesse público ali perseguido. Vejamos:

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

*§ 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 comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com o Felipe Boselli³, a modalidade não se confunde com a dispensa de licitação, na medida em que derivam de fatos geradores diversos:

Enquanto a dispensa de licitação tem como pressuposto fundamentador a previsão legal de uma autorização de não fazer o procedimento licitatório, a inexigibilidade tem como elemento de definição a inviabilidade prática de se realizar o procedimento licitatório. Em outras palavras, a dispensa deriva de lei enquanto a inexigibilidade deriva da realidade fática.

Significa que, para alterar uma hipótese de dispensa, seja para criá-la, seja para extingui-la, é necessário haver alteração normativa. De outro lado, a constatação de casos de inexigibilidade é decorrência do mundo real. Não se cria ou se altera os fatos por ato administrativo ou norma legal, eles simplesmente ocorrem e dessa forma devem ser tratados.

A inexigibilidade fática que torna inviável a competição, segundo Marçal Justen Filho⁴, pode ocorrer de quatro formas: ausência de pluralidade de alternativas, ausência de mercado concorrencial, impossibilidade de julgamento objetivo e ausência de definição objetiva da prestação. Cada uma delas é diferenciada da seguinte maneira:

3.1) Ausência de pluralidade de alternativas

A primeira hipótese de inviabilidade de competição reside na ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração Pública. Quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, a licitação é imprestável. (...)

3.2) Ausência de “mercado concorrencial”

Outra hipótese consiste nas características do mercado privado envolvendo o tipo de prestação pretendida pela Administração Pública. Embora possam existir diferentes alternativas para satisfação do interesse sob tutela estatal, não se configura um mercado na acepção de conjunto de fornecedores em disputa permanente pela contratação. (...) Como exemplo, considere-se a necessidade de contratação de um cirurgião cardíaco de alta qualificação (...).

Independentemente do eventual fator emergencial, é evidente a impossibilidade de convocar todos os interessados para participar de um certame licitatório. Os particulares em condição de satisfazer a necessidade da Administração Pública não se dispõem a participar de uma competição de natureza licitatória. Portanto, seria inviável a competição entre os melhores cirurgiões.

3.3) Ausência de objetividade na seleção do objeto.

³ Ob. cit. p. 59.

⁴ Ob. cit. p. 960/961.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

A hipótese imediatamente considerada acima também se caracteriza, como regra, pela impossibilidade de seleção segundo critérios objetivos. Existem diferentes alternativas, mas a natureza personalíssima da atuação do particular impede julgamento objetivo. É impossível definir com precisão uma relação custo-benefício. Ainda que seja possível determinar o custo, os benefícios que serão usufruídos pela Administração são relativamente imponderáveis. Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve valores intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante. Não há critério objetivo de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério objetivo de julgamento a competição perde o sentido.

3.4) Ausência de definição objetiva da prestação a ser executada.

Outra hipótese inconfundível, ainda que semelhante, abrange contratações em que o particular assume obrigação cujo conteúdo somente se definirá ao longo da própria execução. Não há possibilidade de competição pela ausência de definição prévia das prestações exatas e precisas a serem executadas ao longo do contrato⁵.

b) COMPROVAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO

A inexigibilidade de licitação prevista no §1º do art. 74 exige que a Administração Pública demonstre a inviabilidade da competição por meio de documentação idônea. Para isso, é necessário apresentar um atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento que comprove que o fornecimento do produto ou serviço é realizado por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos. Vejamos:

*§ 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 comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica.*

Nesse sentido, a hipótese em questão se enquadra na inexigibilidade de licitação devido à ausência de concorrência efetiva, decorrente da existência de um único fornecedor disponível para atender à demanda da Administração, visto que não existem outros prestadores aptos para o serviço, conforme Portaria SES 588/21 e pesquisa no CNES.

⁵ Reforçando a posição de que a inviabilidade de competição é instituto ligado a problemas fáticos que podem ocorrer e que inviabilizam o procedimento licitatório, Felipe Boselli (Ob. cit. p. 65) aponta ainda para, mas uma quinta hipótese decorrente da ausência de tempo para realizar a licitação, quando a contratação tem que ser feita quase que de imediato, sem possibilitar transcorrer por todos os trâmites de um procedimento licitatório.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo Marçal Justen Filho⁶, essa hipótese se dá com a existência de “monopólio, natural ou não. O monopólio caracteriza-se quando existe um único fornecedor para um produto ou serviço no mercado. Isso envolve, inclusive, serviços de interesse coletivo (públicos ou não).” No mesmo sentido, converge Edgar Guimarães Ricardo Sampaio⁷:

“A hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso I do art. 74 da Lei nº 14.133/21 autoriza a administração a contratar, sem licitação, tanto o fornecimento de bens quanto a prestação de serviços, desde que o futuro contratado execute o objeto pretendido com condição de exclusividade no mercado. A inviabilidade de competição tratada no dispositivo em questão possui um caráter absoluto. Significa, então, que o interesse público que enseja e legitima a celebração da contratação apenas poderá ser atendido por um certo objetivo, que é capaz de ser executado por um único particular”.

Importante ressaltar que as formas para a demonstração de exclusividade indicadas no §1º do art. 74 da Lei 14.133/2021 são explicativas, conforme esclarece Ronny Charles⁸. Veja-se:

O §1º do artigo 74 estabeleceu que 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 exclusivo, vedada a preferência por marca específica.

Interessante perceber que, embora o dispositivo indique algumas formas para a demonstração de exclusividade (atestado de exclusividade, contrato de exclusividade e declaração do fabricante), este rol é exemplificativo, pois o texto legal faz expressa referência a “outro documento idôneo”. Fez bem o legislador, pois a evolução das formas de contratação e de relacionamento negocial podem produzir formas mais eficientes de demonstração da exclusividade do que as por ele previstas.

Em tais hipóteses, compete ao agente público adotar as medidas necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade, conforme expõe o próprio Tribunal de Contas da União na conhecida Súmula 255/TCU:

“Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável

⁶ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Página 968.

⁷ Guimarães, Edgar. Dispensa e inexigibilidade de licitação: aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021 - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022.

⁸ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas/Ronny Charles Lopes de Torres. – Salvador: Ed. Juspodvim, 2021. Página 392.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade. ”

Na mesma linha, Edgar Guimarães Ricardo Sampaio⁹ destaca:

(...) não obstante a Lei nº 14.133/2021 tenha ampliado as provas admissíveis para demonstração da condição de exclusividade do particular que será contratado com fundamento no seu art. 74, I, entendemos continuar sendo dever da administração adotar medidas cautelares visando a assegurar a veracidade das informações constantes dos documentos apresentados para tal fim.”

Para fins de comprovação da empresa se a única no fornecimento do serviço, encontra-se juntado aos autos a justificativa no despacho n.º 14. Vejamos:

Despacho 14- 2.568/2025
Respondido 21/03/2025 09:49
Controle Prévi...

Jéssica O. (SMS-AE)
Assessora Especial
SMS-DS-DSM - Dir... @

Prezada,

Em atenção ao Despacho 7 e à orientação do chefe do setor, informo que, de acordo com o Decreto Municipal nº 9.555/2024, a exigência de três orçamentos não é absoluta, conforme previsto nos artigos 4º e 5º, que permitem a utilização de menos de três amostras de preços, desde que justificada pela área demandante e aprovada pelo Secretário da pasta.

Nos termos do art. 23, §4º da Lei nº 14.133/2021, a escolha do fornecedor deve ser justificada e fundamentada, o que já consta nos autos, considerando: “A Administração justificará a escolha do fornecedor ou executante do serviço, assegurando que o preço contratado é compatível com os praticados no mercado.”

Além disso, a IN nº 65/2021, art. 5º, II permite a obtenção de estimativa de preços com base em: “contratações similares realizadas por outros entes públicos ou em consulta direta aos fornecedores, desde que justificado.”

Considerando que foi realizado contato direto com o único fornecedor conhecido, o qual não possui interesse em outro modelo contratual com o Município, a estimativa de preços baseou-se no valor já praticado pela instituição, devidamente incluída na justificativa técnica.

Portanto, nos termos do próprio decreto e da legislação federal vigente, a impossibilidade de obter três orçamentos foi justificada, e a escolha do fornecedor foi fundamentada de forma legal e técnica, possibilitando que o processo siga com a aprovação da justificativa pelo Secretário da Saúde e a formalização da contratação emergencial.

Atenciosamente,

Jessica Freitas de Oliveira
Assessora Especial

Diante das justificativas apresentadas e justificativa apresentada, entende-se atendida a exigência do art.74, caput e §1º da Lei 14.133/2021.

Partindo-se do pressuposto da veracidade das informações fornecidas **(de inteira e exclusiva responsabilidade da Secretaria, que afirmou as informações)**.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria-Geral do Município **OPINA PELA INEXIGIBILIDADE** da licitação para a contratação emergencial de empresa especializada para fornecimento de até 01 (uma) vaga/leito em Centro Terapêutico Residencial que acolha crianças e adolescentes, essa vaga será ocupada por paciente feminina adolescente. P. de F. M. (DN: 13/05/2010) tem histórico de abrigamentos

⁹ Guimarães, Edgar. *Dispensa e inexigibilidade de licitação: aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021 - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022. Página 69.*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

(Casa Lar Alvorada por 9 meses) e múltiplas internações psiquiátricas (tanto na ala de saúde mental do Hospital HM Regional quanto no Hospital Psiquiátrico São Pedro). Em 21 de junho de 2022, devido aos sintomas de agitação, irritabilidade intensa, heteroagressividade, comportamento opositor e tentativas de suicídio – foi transferida, via ordem judicial, para o Centro Terapêutico Residencial Aconchego das Flores em Flores da Cunha, onde deve se manter conforme ordem judicial documentada no Termo de Audiência de 16 de dezembro de 2024 (em anexo), em conformidade com o disposto no artigo 74, caput, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer.

Montenegro/RS, 09 de abril de 2025.

Alexandre Muniz de Moura
Procurador-Geral
OAB/RS 63.697