



PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE E JUSTIFICATIVA

O objeto do presente Estudo Técnico Preliminar é realizar a contratação de Instituições de Longa Permanência para pessoa idosas (ILPI).

A contratação é necessária para realizar os asilamentos de pessoa idosas oriundos de demanda da assistência social.

Considerando os apontamentos do **Relatório de Auditoria n.º 12/2025**, bem como os entraves operacionais identificados no âmbito da execução dos contratos decorrentes do **Credenciamento n.º 12/2022**, torna-se necessária a realização de **novo chamamento público** para credenciamento de Instituições de Longa Permanência para pessoa idosas – ILPIs, conforme justificativas a seguir:

1. **Atualização dos critérios contratuais e editais**

O edital atualmente vigente apresenta cláusulas genéricas e imprecisas quanto à forma de cálculo da contrapartida financeira do pessoa idosa, especialmente no que tange à dedução de benefícios previdenciários. Tal imprecisão tem gerado interpretações divergentes e dificultado a correta fiscalização contratual, conforme evidenciado pela auditoria.

2. **Correção de falhas estruturais no modelo de contratação**

Foram identificadas **inconsistências nos percentuais de dedução** aplicados (60% em decisões judiciais versus 70% no contrato), ausência de comprovantes de benefício nos processos de contratação, e fragilidade nos mecanismos de conferência e liquidação dos pagamentos. O novo edital permitirá corrigir essas falhas estruturais, estabelecendo **procedimentos claros e padronizados** para instrução dos processos, execução contratual e controle da contrapartida dos acolhidos.

3. **Necessidade de readequação dos valores contratados**

O cenário atual apresenta **valores defasados e desatualizados** frente aos custos reais dos serviços prestados pelas ILPIs, o que tem dificultado a adesão de novas instituições e limitado a disponibilidade de vagas, prejudicando a política pública de acolhimento institucional de pessoa idosas no município.

4. **Ampliação da rede credenciada e aumento da cobertura assistencial**

A publicação de novo chamamento público possibilita **ampliar a quantidade de instituições habilitadas**, diversificando a rede de acolhimento e melhorando a capacidade de resposta do município frente à crescente demanda por institucionalizações, especialmente de pessoa idosas em situação de vulnerabilidade social.

5. **Atendimento ao princípio da isonomia e à publicidade dos atos administrativos**

O novo processo assegura **igualdade de oportunidades às instituições interessadas**, respeitando os princípios da legalidade, isonomia, impessoalidade e transparência, conforme previsto na **Lei Federal nº 13.019/2014**.



PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO

6. Aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e fiscalização

O novo credenciamento permitirá **incorporar requisitos mais robustos de prestação de contas, comprovação de capacidade técnica e controle social**, fortalecendo o acompanhamento e a avaliação dos serviços contratados pela Administração Pública.

1.1. **ÁREA DEMANDANTE:** Secretaria Municipal de **Desenvolvimento Social, Cidadania e Habitação**

1.2. **ÁREAS PARTICIPANTES E DESCRITIVO DAS QUANTIDADES:** Não aplicável por ser demanda exclusiva da SMDESCH

1.3. **NECESSIDADE DE PARCELAMENTO:**

SIM, justificativa: Buscar a ampla competição e evitar a concentração de mercado.
 NÃO, justificativa:

De acordo com o artigo 40, inciso V, alínea b) da Lei nº 14.133/21, em regra, as compras ou serviços devem ser divididos em tantas parcelas quantas forem viáveis técnica e economicamente. Isso é feito para promover o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e ampliar a competitividade sem perda da economia de escala. Na presente demanda, é possível adotar o parcelamento do objeto, uma vez que não há motivo para não fazê-lo.

1.4. **SE TRATA DE UMA CONTRATAÇÃO CORRELATA OU INTERDEPENDENTE:**

SIM, indique a qual contratação está vinculada (nº do processo/objeto):
 NÃO.

Não se verifica contratações correlatas ou interdependentes para a viabilidade e contratação desta demanda.

1.5. **INDICAÇÃO DA PREVISIBILIDADE DE AQUISIÇÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL:**

A contratação pretendida está prevista no Plano de Contratações Anual do Município de Montenegro referente ao exercício de 2025, como se verifica no **item n.º 138** desse documento, estando assim alinhada com o planejamento desta Administração.

2. ANÁLISE DA CONTRATAÇÃO ANTERIOR

A contratação anterior foi realizada por meio do **Chamamento Público nº 12/2022**, cujo objetivo foi o credenciamento de Instituições de Longa Permanência para pessoa idosas (ILPIs), públicas ou privadas sem fins lucrativos, aptas a prestar serviços de acolhimento institucional a pessoa idosas em situação de vulnerabilidade social no município de Montenegro/RS.



PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO

Embora o procedimento tenha viabilizado a formalização de diversos contratos com entidades para atendimento da demanda então existente, **diversos pontos críticos foram identificados durante sua execução**, impactando diretamente na efetividade da política pública e na regularidade da despesa pública:

1. Fragilidade na Instrução Processual e na Execução Contratual

O modelo vigente não exigia, de forma padronizada, a apresentação de documentos comprobatórios sobre os valores dos benefícios previdenciários recebidos pelas pessoas idosas institucionalizadas, nem estabelecia mecanismo claro de cálculo da contrapartida (cofinanciamento) a ser descontado dos pagamentos efetuados pelo Município. Isso resultou em **pagamentos com base em valores integrais, sem a devida dedução prevista contratualmente**, conforme apurado em auditoria interna.

2. Conflito entre Parâmetros Contratuais e Judiciais

Foi constatada **incompatibilidade entre os percentuais de desconto fixados em contrato (70%) e aqueles determinados judicialmente (60%)** em algumas situações, o que gerou dúvidas quanto à correta base de cálculo e fragilidade jurídica dos pagamentos realizados.

3. Dificuldade de Atendimento à Demanda Atual

Com o tempo, algumas instituições credenciadas encerraram ou reduziram sua capacidade de atendimento, e os valores atualmente contratados não acompanham a evolução dos custos operacionais das ILPIs. Isso tem levado à **recusa de novas vagas por parte das entidades**, gerando entraves no acolhimento de pessoas idosas e risco de violação ao direito à proteção integral.

4. Necessidade de Redesenho do Modelo de Credenciamento

Diante das fragilidades constatadas, torna-se imprescindível reestruturar o modelo de credenciamento, com **exigências documentais mais rigorosas, critérios objetivos de repasse, clareza nas contrapartidas e fortalecimento da fiscalização contratual**, de forma a garantir a regularidade jurídica e contábil das futuras contratações.

3. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

Não será permitida a subcontratação dos serviços, tendo em vista a natureza sensível e especializada da atividade de acolhimento institucional de pessoas idosas, que exige responsabilidade técnica direta da entidade executora. A princípio, não será exigida garantia contratual, considerando que o serviço é de natureza continuada e prestado por demanda, com pagamento vinculado à efetiva execução. No entanto, a Administração reserva-se o direito de exigir garantia nos termos do artigo 96 da Lei nº 14.133/2021, caso se identifiquem riscos relevantes à execução contratual.

Não haverá exigência de garantias técnicas ou assistência técnica associada ao objeto, uma vez que se trata da prestação de serviço humano e não do fornecimento de bens. Poderá ser realizada vistoria técnica nas instalações da instituição proponente, como condição de habilitação e/ou durante a vigência contratual, a fim de verificar a estrutura física, condições sanitárias, segurança e adequação da equipe responsável pelo acolhimento das pessoas idosas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO

As instituições deverão apresentar documentação específica como alvará sanitário válido, inscrição ativa no Conselho Municipal ou Estadual de Assistência Social, e comprovação de regularidade no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), se aplicável. Não será exigida certificação do INMETRO, registro na ANVISA, MAPA ou qualquer autorização por órgãos como Polícia Federal, Exército ou IBAMA, visto que o serviço não envolve produtos controlados ou regulamentados por essas entidades.

Não haverá solicitação de amostras, por não se tratar de aquisição de bens. Será exigido atestado de capacidade técnica emitido por pessoa jurídica de direito público ou privado que comprove a execução anterior de serviços compatíveis em quantidade e complexidade com o objeto da contratação. Não há indicação de marca, modelo ou vedação relacionada a fornecedores ou produtos, uma vez que o objeto se refere exclusivamente à prestação de serviço socioassistencial.

4. LEVANTAMENTO DAS SOLUÇÕES EXISTENTES E VIABILIDADE DE MERCADO, ECONÔMICA E OPERACIONAL

Do levantamento realizado no mercado, constatou-se a existência das seguintes soluções:

a) Solução 1: Credenciamento de Instituições de Longa Permanência para pessoa idosas (ILPIs), com pagamento por demanda, conforme Lei Federal nº 14.133/2021.

Serviço de acolhimento institucional de pessoa idosas mediante credenciamento de prestadores, com remuneração por demanda atendida, sem exclusividade, e possibilidade de ingresso contínuo de interessados habilitados.

a.1) Viabilidade de mercado:

O levantamento realizado junto à rede socioassistencial do município e da região demonstra a existência de diversas ILPIs com estrutura, equipe técnica e experiência comprovada na execução do serviço. Além disso, consultas a contratações semelhantes em outros municípios revelam a ampla adoção do modelo de credenciamento para este tipo de serviço, como observado nos municípios de Canoas, Novo Hamburgo, Gravataí e Porto Alegre. Estima-se que ao menos 5 instituições estejam aptas a participar do certame no âmbito local/regional.

a.2) Viabilidade econômica:

A estimativa de custos foi obtida com base em:

- cotações fornecidas pelas Instituições que prestam o serviço em questão;
- O valor médio de cada vaga ficou em

a.3) Viabilidade operacional:

O município não dispõe de estrutura própria para executar o serviço diretamente, nem equipe ou espaço físico habilitado para atendimento 24 horas. O modelo de credenciamento é compatível com a capacidade operacional da SMDESCH, que já dispõe de fluxo interno para fiscalização e acompanhamento técnico das ILPIs, com possibilidade de ampliação de convênios de acordo com a demanda emergente.

Produto ou Serviço	Quant. Estimada	Valor Estimado Unit.	Valor Estimado Total (mensal)
--------------------	-----------------	----------------------	-------------------------------



PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO

Serviço de acolhimento institucional de pessoa idosa masculino e feminino Grau I	40 vagas	R\$ 3.145,33	R\$ 125.813,33
Serviço de acolhimento institucional de pessoa idosa masculino e feminino Grau II	40 vagas	R\$ 3.378,67	R\$ 135.146,67
Serviço de acolhimento institucional de pessoa idosa masculino e feminino Grau III	40 vagas	R\$ 3.865,00	R\$ 154.600,00

b) Solução 2: Contratação por licitação com seleção de única ILPI (modelo tradicional de concorrência pública).

Execução do serviço por meio de licitação com escolha da proposta mais vantajosa para prestação exclusiva do serviço de acolhimento, por lote ou totalidade.

b.1) Viabilidade de mercado:

Pouco viável. Não se verifica, no contexto municipal e regional, uma única instituição com capacidade técnica e estrutural para absorver toda a demanda de acolhimento. A centralização do serviço inviabilizaria o atendimento descentralizado, personalizado e contínuo exigido pela natureza do serviço.

b.2) Viabilidade econômica:

Embora o custo unitário por vaga possa ser semelhante ao modelo do credenciamento, a limitação da concorrência reduz a competitividade e pode elevar o risco de dependência de um único fornecedor. Também compromete a economicidade a longo prazo. Não há ganho financeiro comprovado em comparação à solução 1.

b.3) Viabilidade operacional:

A estrutura da Secretaria não comporta a gestão concentrada de todos os pessoa idosas em uma única ILPI, especialmente considerando fatores como localização, perfil clínico e necessidade de atendimento em rede. O modelo tradicional não oferece flexibilidade de ampliação conforme a demanda real.

Produto ou Serviço	Quant. Estimada	Valor Estimado Unit.	Valor Estimado Total (mensal)
Serviço de acolhimento institucional de pessoa idosa masculino e feminino Grau I	40 vagas	R\$ 3.145,33	R\$ 125.813,33



PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO

Serviço de acolhimento institucional de pessoa idosa masculino e feminino Grau II	40 vagas	R\$ 3.378,67	R\$ 135.146,67
Serviço de acolhimento institucional de pessoa idosa masculino e feminino Grau III	40 vagas	R\$ 3.865,00	R\$ 154.600,00

c) Solução 3: Execução direta do serviço pelo Município.

Prestação direta do serviço de acolhimento institucional por equipe da administração pública, em espaço próprio, com contratação de servidores e estrutura física mantida pelo Município.

c.1) Viabilidade de mercado:

Inviável. O Município atualmente não possui prédio adequado, equipe técnica específica, nem estrutura física mínima exigida pela Vigilância Sanitária e regulamentações do SUAS para execução do serviço.

c.2) Viabilidade econômica:

Altamente custosa. Além da necessidade de investimento em reforma, mobiliário, aquisição de insumos e contratação de profissionais, o custo fixo mensal seria significativamente superior ao da contratação por demanda. Não há previsão orçamentária ou estrutura no PPA e LDO vigente para viabilizar tal solução a curto prazo.

c.3) Viabilidade operacional:

Inexistente no momento. O Município não dispõe de estrutura física, quadro de pessoal ou regulamentação interna que permita a execução direta do serviço.

5. ANÁLISE E COMPARAÇÃO DAS SOLUÇÕES EXISTENTES E JUSTIFICATIVA DA SOLUÇÃO ELEITA DE ACÓRDO COM A VIABILIDADE DE MERCADO, ECONÔMICA E OPERACIONAL.

O serviço de acolhimento institucional de pessoas idosas é regulamentado nacionalmente pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009) e pela Resolução nº 41/2013 do Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Trata-se de um serviço continuado e de alta complexidade, voltado ao atendimento de pessoa idosas em situação de vulnerabilidade social ou abandono, o que exige estrutura física adequada, equipe multidisciplinar e acompanhamento permanente.

No município de Montenegro e região, há diversas entidades privadas, com e sem fins lucrativos, regularmente constituídas e aptas à prestação desse tipo de serviço. A análise preliminar de mercado evidencia que há **oferta suficiente e qualificada** de instituições com capacidade para celebrar contratos com a Administração Pública, respeitados os critérios técnicos, sanitários e assistenciais previstos na legislação vigente.



PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO

Nesse contexto, o **modelo de credenciamento** revela-se a solução mais eficiente e juridicamente adequada, conforme previsto no art. 79 da Lei nº 14.133/2021, por permitir que a Administração Pública **chame todos os interessados habilitados**, evitando concentração de mercado, assegurando o princípio da isonomia, e viabilizando a contratação **por demanda**. Isso também permite **ampla cobertura territorial** e flexibilidade no atendimento, otimizando os recursos públicos disponíveis para a política de assistência social.

Entre as alternativas avaliadas, descartam-se:

- **Concorrência pública ou pregão eletrônico**, por não haver um único fornecedor com exclusividade ou superioridade técnica sobre os demais. A competição clássica por menor preço não se mostra adequada ao objeto, que exige **parâmetros técnicos mínimos obrigatórios** e remuneração compatível com a complexidade da prestação;
- **Execução direta pela Administração**, inviável frente à ausência de estrutura física, recursos humanos específicos e escala operacional necessária ao atendimento imediato da demanda;
- **Parcerias com organizações da sociedade civil (OSC)**, nos termos da Lei nº 13.019/2014, opção limitada às entidades sem fins lucrativos, o que **restringiria a competitividade** e não atenderia ao princípio da eficiência, além de demandar maior estruturação técnica e orçamentária da contratante.

Assim, o levantamento de mercado demonstra que o credenciamento é a forma mais viável de contratação, garantindo pluralidade de prestadores, legalidade, economicidade e efetividade no atendimento dos pessoa idosas acolhidos.

6. POSSÍVEIS IMPACTOS AMBIENTAIS.

Não se vislumbram impactos ambientais provenientes desta contratação.

7. DECLARAÇÃO DA VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

Com base na justificativa e nas especificações técnicas constantes neste Estudo Técnico Preliminar e seus anexos, e na existência de planejamento orçamentário para subsidiar esta contratação, declaramos a viabilidade de contratação da solução realização de chamamento público para Credenciamento de Instituições de Longa Permanência de pessoa idosas.

Realizadas as tarefas pertinentes ao ETP, encaminho o documento solicitando ciência e aprovação para posterior elaboração do TR.

Montenegro, 18 de setembro de 2025.

Bruno Giacomelli Zietlow

Diretor de Habitação



PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO

Responsável pela Elaboração

Gustavo Zanatta

Chefe do Poder Executivo

Autoridade Responsável