PARECER JURÍDICO

Controle Preventivo de Legalidade da Fase Preparatória — Serviços Continuados de Apoio ao Tratamento Fora do Domicílio (TRFD)

ORIGEM: Secretaria Municipal de Saúde de São Martinho/RS

ASSUNTO: Análise técnico-jurídica da fase preparatória visando à contratação de empresa especializada na prestação de serviços continuados de acolhimento, hospedagem transitória, suporte logístico e operacional a pacientes submetidos ao Tratamento Fora do Domicílio (TRFD) na comarca de Porto Alegre/RS

VALOR ESTIMADO: R$ 3.800,00 (três mil e oitocentos reais) mensais, totalizando R$ 45.600,00 (quarenta e cinco mil e seiscentos reais) para o período ordinário de doze meses

I. RELATÓRIO

Vieram a esta Assessoria Jurídica os autos do Processo Administrativo em epígrafe, encaminhados pela Secretaria Municipal de Saúde de São Martinho/RS, com a finalidade precípua de obter análise e manifestação formal acerca da juridicidade e higidez dos atos que consubstanciam a fase preparatória da pretendida contratação administrativa, em estrita observância ao que preceitua a legislação pátria de licitações e contratos.

Constata-se que a instrução processual teve início com o Documento de Formalização de Demanda formulado pela pasta demandante, nos termos do **art. 18, inciso I, da Lei nº 14.133/2021**, delimitando a necessidade imperativa de amparo a munícipes encaminhados à capital do Estado para atendimento médico-hospitalar de média e alta complexidade. Na sequência instrutória, foi encartado o respectivo Estudo Técnico Preliminar, elaborado com base no **art. 18, inciso II, da Lei nº 14.133/2021**, peça na qual a Administração avaliou os cenários operacionais, a inviabilidade de utilização de infraestrutura própria fora do território municipal e a premência de assegurar uma solução abrangente e una.

O escopo material da contratação delineado nos estudos preparatórios abrange dez frentes de atuação funcionalmente integradas, a saber: primeira, a disponibilização de espaço de acolhimento diurno e noturno ininterrupto, vinte e quatro horas por dia durante os sete dias da semana, situado em endereço de fácil acessibilidade geográfica em Porto Alegre/RS; segunda, a garantia de estrutura física mínima dotada de instalações sanitárias privativas com chuveiros operacionais, cozinha guarnecida com equipamentos básicos para refeições e lavanderia estruturada; terceira, a realização de suporte logístico para tramitação de documentos clínicos, concernente à coleta, custódia e entrega ágil de prontuários, laudos, exames laboratoriais e complementares, receituários médicos, requisições e guias de encaminhamento nos pontos da rede de atenção da capital solicitados pela gestão de saúde; quarta, a prestação de assistência emergencial a condutores e passageiros dos veículos oficiais da Secretaria Municipal em episódios de avarias mecânicas, sinistros ou falhas estruturais nos deslocamentos intraurbanos em Porto Alegre/RS; quinta, o suporte qualificado aos pacientes no momento subsequente à concessão de alta hospitalar nas unidades da rede pública, filantrópica e privada da capital, abarcando o resgate intra-hospitalar, a condução até as instalações de acolhimento temporário, a guarda zelosa até o horário do retorno do veículo de transporte sanitário municipal e, subsidiariamente, o pernoite com apoio assistencial básico na hipótese de inviabilidade de trânsito

imediato; sexta, a estruturação e disponibilização contínua de mecanismo informatizado de mensuração da satisfação dos usuários em tempo real; sétima, o provimento de assessoria e integração técnica e operacional junto à equipe administrativa da Secretaria de Saúde; oitava, a operação de plataforma tecnológica dedicada para monitoramento em tempo real dos fluxos logísticos e de hospedagem, com registros cronológicos de atendimentos, painéis analíticos e canal direto de comunicação; nona, o fornecimento de suporte técnico contínuo voltado à capacitação dos servidores municipais na manipulação da referida plataforma; e, décima, assessoria técnico-organizacional focada na revisão analítica de fluxos, desenho e padronização de procedimentos operacionais e melhoria contínua da gestão do programa assistencial.

No concernente à baliza econômica, a estimativa do valor contratual foi fixada no importe mensal de R$ 3.800,00 (três mil e oitocentos reais), redundando no montante de R$ 45.600,00 (quarenta e cinco mil e seiscentos reais) para o interstício contratual inaugural de doze meses. Ressalta a área técnica que o dimensionamento econômico adveio de consultas realizadas no sistema LicitaCon e no Painel de Preços sob curatela do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, refletindo com fidedignidade as condições de mercado. Encontra-se acostada aos autos proposta comercial de natureza referencial datada de 24 de setembro de 2026, proveniente de pessoa jurídica inscrita no CNPJ sob o nº 13.210.928/0012-03, domiciliada em Passo Fundo/RS, cujo teor foi coligido estritamente como referencial comparativo de exequibilidade técnica e orçamentária.

O órgão técnico municipal consignou que a referida quantificação engloba a retenção de 4,8% (quatro vírgula oito por cento) a título de tributos devidos na fonte, montante que será descontado no momento das liquidações e repassado diretamente aos cofres públicos. Sugeriu-se, por derradeiro, a adoção do pregão em sua forma eletrônica, adotando-se o critério de julgamento por menor preço, sob o regime de serviços contínuos com vigência de doze meses, prorrogável nos termos da legislação de regência. É o breve relatório do quanto basta.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Da Competência Constitucional e da Proteção ao Interesse Público Primário

O exame material da pretensão deduzida impõe, preliminarmente, a verificação da conformação do objeto com os postulados constitucionais que regem a atuação da Administração Pública. A Carta Magna de 1988, ao disciplinar a seguridade social, assentou no **art. 196 da Constituição Federal** que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Complementando esse regramento, o **art. 197 da Constituição Federal** atribui ao Poder Público a regulamentação, fiscalização e controle dessas ações, conferindo-lhes relevância pública preeminente.

No âmbito do pacto federativo, a responsabilidade municipal pela execução da atenção à saúde resta cristalinamente delineada no **art. 30, inciso VII, da Constituição Federal**, dispositivo que outorga ao Município a competência para prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população local. Em simetria hermenêutica, a **Lei nº 8.080/1990**, ao estruturar o Sistema Único de Saúde, assenta no seu **art. 2º da Lei nº 8.080/1990** o dever estatal indeclinável de garantir as condições indispensáveis ao pleno exercício da saúde, corporificando os princípios da universalidade de acesso, integralidade da assistência e descentralização político-administrativa com direção única em cada esfera de governo.

Nesse cenário normativo, o instituto do Tratamento Fora do Domicílio materializa a concretização fática do princípio da integralidade da assistência à saúde quando a rede assistencial interna do Município não dispõe de capacidade resolutiva para quadros patológicos específicos. Ao viabilizar o encaminhamento seguro do munícipe a centros de referência médica, o Ente Público não pode se limitar ao simples custeio ou transporte viário, cumprindo-lhe garantir condições humanas e logísticas para que o tratamento atinja seu escopo constitucional. Evidencia-se, sob tal prisma, a tutela do interesse público primário, conceituado doutrinariamente como a realização dos fins primordiais da sociedade e a preservação da dignidade da pessoa humana, em perfeita conformidade com os princípios da legalidade, da supremacia do interesse público e da eficiência consagrados no **art. 37, caput, da Constituição Federal**.

2. Da Regularidade da Fase Preparatória e da Pesquisa de Preços

A novel lei de licitações estabeleceu no **art. 12 da Lei nº 14.133/2021** que a fase preparatória do processo licitatório deve ser caracterizada pelo planejamento estruturado e compatibilizado com as leis orçamentárias e com o Plano de Contratações Anual. Na espécie, os autos revelam a adequada juntada do Documento de Formalização de Demanda e do Estudo Técnico Preliminar, em conformidade com as balizas procedimentais do **art. 18, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021**, conferindo a necessária densidade motivadora ao impulso administrativo antecedente.

No que tange à orçamentação e à estimativa de preços, a atuação administrativa orientou-se pelas diretrizes esculpidas no **art. 23, § 1º, da Lei nº 14.133/2021**, bem como pelas normas operacionais corporificadas no **Decreto Federal nº 11.462/2023**, aplicado analogicamente no âmbito das boas práticas da gestão pública. A instrução probatória do valor referencial assentou-se primordialmente na verificação de contratações análogas registradas no sistema LicitaCon e no Painel de Preços geridos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Trata-se de parâmetro de confiabilidade superior, prestigiado pela jurisprudência das cortes de contas por refletir contratações efetivamente homologadas e praticadas na administração pública regional.

A proposta orçamentária adstrita aos autos, emitida pela empresa estabelecida em Passo Fundo/RS, figura no processo meramente como documento de apoio cognitivo destinado a calibrar a exequibilidade mercadológica dos quantitativos e das exigências operacionais. Importa assinalar que a pesquisa de preços não se resume à simples coleta de propostas isoladas junto a fornecedores privados, tendo a Administração acertadamente priorizado as bases de dados oficiais de compras governamentais, o que resguarda o erário de distorções e atende plenamente ao postulado da economicidade processual.

3. Da Natureza de Serviço Comum e da Adoção do Pregão Eletrônico

A qualificação jurídica do objeto sob análise subsume-se perfeitamente à definição formal de serviço comum fixada pelo **art. 6º, inciso XIII, da Lei nº 14.133/2021**, que assim qualifica aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado. As frentes de atuação pretendidas — tais como acolhimento predial, disponibilização de instalações sanitárias, apoio no recolhimento e entrega de exames e suporte em avarias mecânicas — possuem parâmetros operacionais consagrados no comércio de serviços, dispensando qualquer juízo de complexidade técnica ou inovação artística e científica.

Identificada a natureza comum da prestação pretendida, impõe-se a aplicação cogente da modalidade licitatória pregão, nos termos estatuídos no **art. 6º, inciso XLI, e art. 28, inciso I, da Lei nº 14.133/2021**, a ser executado primordialmente sob a forma eletrônica. Essa modalidade atende aos anseios de ampla competitividade, transparência pública e celeridade procedimental, permitindo que o Poder Público obtenha a proposta

financeiramente mais vantajosa por intermédio da sistemática de lances sucessivos orientada pelo critério de julgamento por menor preço.

Acrescenta-se a higidez jurídica da contratação de forma integrada das dez frentes de atuação sob um único lote, em consonância com o princípio da unidade do objeto e sem que se incorra na vedação ao fracionamento prescrita no **art. 22, § 2º, da Lei nº 14.133/2021**. A interdependência funcional entre os serviços de suporte predial, logística de prontuários, assistência pós-alta e suporte a veículos mecânicos impõe que a execução repouse sob uma coordenação empresarial centralizada. A cisão do objeto em múltiplos certames ou lotes desintegraria a sinergia logística necessária, gerando o risco de colapso no acolhimento dos munícipes em caso de falha de qualquer dos elos da cadeia de atendimento, ensejando prejuízos incalculáveis à assistência à saúde.

4. Da Vigência Contratual e do Impacto Orçamentário

A prestação visada qualifica-se como serviço contínuo, cuja paralisação ostenta o condão de comprometer diretamente a continuidade de política pública de atendimento a pacientes vulneráveis. Nessa perspectiva, incide a permissão temporal agasalhada no **art. 106 da Lei nº 14.133/2021**, facultando a celebração de ajuste com vigência de até cinco anos, ou a celebração inicial pelo período ordinário de doze meses com previsão expressa de prorrogações sucessivas, desde que demonstrada a vantajotividade econômica da manutenção da avença.

No âmbito financeiro-orçamentário, tratando-se de despesa de caráter continuado a ser suportada pelo erário municipal, o procedimento exige estrito alinhamento às disposições encartadas nos **arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**. É imperioso que os autos estejam formalmente instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, acompanhada de expressa declaração do ordenador de despesas atestando a existência de dotação orçamentária compatível e a adequação do dispêndio à Lei Orçamentária Anual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e ao Plano Plurianual.

5. Da Conformação Tributária e da Retenção na Fonte

Consta expressamente dos estudos preliminares que o importe referencial mensal de R$ 3.800,00 (três mil e oitocentos reais) contempla o ônus tributário referente a 4,8% (quatro vírgula oito por cento) a título de tributos devidos, percentual que será objeto de retenção direta pelo Ente Público pagador. Sob o crivo da legalidade estrita, não se vislumbra qualquer irregularidade na inserção dos encargos tributários na composição do preço estimado, porquanto a formulação da proposta pelo licitante deve englobar a totalidade dos custos incidentes sobre a prestação do serviço.

Cumpre clarificar que as retenções tributárias incidentes sobre a remuneração de serviços — abrangendo o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), as contribuições previdenciárias delineadas na **Lei nº 10.666/2003** e no **art. 31 da Lei nº 8.212/1991**, bem como os tributos federais aplicáveis — constituem imposição legal intransponível da legislação fiscal. Trata-se de técnica de arrecadação por substituição tributária ou responsabilidade que não onera o particular com gravame suplementar, limitando-se o Município a deduzir a fração legal no ato da liquidação e recolhê-la diretamente ao fisco respectivo em nome do contribuinte de direito, conferindo higidez contábil e fiscal aos atos de pagamento.

6. Do Regime Jurídico e da Governança Contratual

O futuro instrumento contratual deverá observar integralmente as disposições de índole cogente inauguradas a partir do **art. 72 e seguintes da Lei nº 14.133/2021**. No que tange à governança e acompanhamento da execução, o futuro Termo de Referência deve erigir de modo claro as atribuições do gestor e dos fiscais técnico e administrativo, formalmente designados conforme impõe o **art. 117 da Lei nº 14.133/2021**, assegurando que o controle de satisfação e as informações geradas pela plataforma tecnológica sirvam de subsídio fiscalizatório efetivo.

Cumpre prever a cláusula assecuratória da estabilidade econômico-financeira do vínculo, nos ditames previstos no **art. 124 da Lei nº 14.133/2021**, balizada pela matriz de riscos alocada na fase preliminar, nos termos do **art. 75 da Lei nº 14.133/2021**. Do mesmo modo, a minuta contratual deverá consignar de modo transparente as hipóteses de extinção contratual com amparo no **art. 137 da Lei nº 14.133/2021**, além do catálogo sancionatório disciplinado nos **arts. 155 a 161 da Lei nº 14.133/2021**, garantindo o direito à ampla defesa e ao contraditório prévios à eventual aplicação de penalidades.

7. Dos Riscos Jurídicos e Apontamentos Preventivos

A despeito da constatação de viabilidade jurídica da fase instrutória, cumpre a esta Assessoria pontuar cautelas específicas indispensáveis ao aperfeiçoamento da futura licitação e à mitigação de riscos de responsabilização da Administração:

Primeiramente, no que toca à infraestrutura física do imóvel a ser disponibilizado em Porto Alegre/RS, o futuro Termo de Referência deve contemplar como requisito de habilitação ou de assinatura do contrato a apresentação do respectivo Alvará Sanitário emitido pela Vigilância Sanitária do Município da capital, ou protocolo de renovação com licença em vigor. Por se tratar de local destinado à permanência temporária de pacientes com alta hospialar e vulneráveis, a regularidade higiênico-sanitária do estabelecimento é condição inafastável de segurança e resguardo à saúde coletiva.

Em segundo lugar, a redação do termo de referência deve cuidar para que a atividade de hospedagem e recepção não se confunda com unidade de assistência à saúde privativa hospitalar ou clínica, delimitando claramente que os serviços de pernoite e permanência transitória compreendem apoio assistencial básico e acolhimento humano, sem dispensar ou substituir o dever de continuidade de cuidados prescritos pela equipe médica do nosocômio de origem.

Em terceiro lugar, adverte-se o setor de compras para que a proposta comercial da sociedade de Passo Fundo/RS acostada aos autos permaneça estritamente no papel de balizador comparativo. É imperativo que os termos do Termo de Referência e do Edital não incorporem qualquer particularidade descritiva ou técnica que venha a restringir a competitividade ou insinuar direcionamento a fornecedor certo, assegurando o tratamento isonômico a todos os potenciais concorrentes.

Em quarto lugar, a descrição dos serviços no Termo de Referência deve estipular detalhadamente prazos máximos para atendimento às demandas de transporte pós-alta e logística de prontuários, bem como critérios e fórmulas para o desconto ou glosa de valores nas faturas mensais em caso de descumprimento injustificado das obrigações assumidas.

Por fim, faz-se imperiosa a prévia juntada formal da certidão ou extrato que comprove o cadastramento e a compatibilidade do presente objeto no Plano de Contratações Anual do Município para o exercício de 2026, suprindo plenamente o comando de planejamento delineado no **art. 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021**.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto e considerando a documentação inserta nos autos, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela **LEGALIDADE** do procedimento instaurado e pela viabilidade jurídica da pretendida contratação para os fins colimados, **RECOMENDANDO** à Secretaria Municipal de Saúde de São Martinho/RS a adoção das seguintes providências de saneamento e instrução:

1. A aprovação formal do Documento de Formalização de Demanda e do Estudo Técnico Preliminar pela autoridade administrativa competente, certificando a inclusão da demanda no Plano de Contratações Anual referente ao exercício de 2026;

2. A juntada formal da comprovação da declaração de adequação orçamentária e financeira subscrita pelo ordenador de despesas, nos termos preconizados pelos **arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000**;

3. O prosseguimento do feito para a lavratura formal do Termo de Referência e elaboração da minuta de edital de Pregão Eletrônico e respectiva minuta de contrato, com a incorporação das cláusulas técnicas, operacionais e sanitárias apontadas neste parecer, notadamente quanto à exigência de alvará sanitário e detalhamento do regime de glosas;

4. A subsequente remessa da minuta de edital e anexos a este órgão de consultoria jurídica para a realização do controle de legalidade preconizado no **art. 53 da Lei nº 14.133/2021** antes da deflagração do certame licitatório.

É o parecer, que submeto à consideração superior, *sub censura*.

São Martinho/RS, 01 de outubro de 2026.

ALEX FABIANO BLATT

OAB/RS 94.597