

PARECER JURÍDICO Nº 018/2026-PGM

Processo SEI nº: 5211503.2026/001016

Processo CENTI nº: 1489/2026

Órgãos interessados: Secretaria Municipal de Saúde

Assunto: Parecer Jurídico – Contrato de Gestão Emergencial com OS

DIREITO ADMINISTRATIVO. PARCERIA COM ORGANIZAÇÃO SOCIAL. DISPENSA DE CHAMADA PÚBLICA. CONTRATO DE GESTÃO EMERGENCIAL. PARECER JURÍDICO PRÉVIO. Contratação de uma Instituição sem fins lucrativos, qualificada como organização social em saúde, por meio de dispensa de chamamento público, conforme fundamentado no art. 15, inciso I, da lei Municipal nº 5.005/2020, para formalização de contrato de gestão emergencial para prestação de serviços de terapia renal substitutiva - TRS.

I. RELATÓRIO

A Secretaria Municipal de Saúde encaminhou, por meio do sistema SEI, o processo em epígrafe, com a minuta do edital e anexos, objetivando análise e emissão de parecer por parte deste órgão de assessoramento jurídico para serem apreciadas quando à sua regularidade e preenchimento dos requisitos formais e legais.

Na espécie, se busca a contratação direta por meio de dispensa de chamada pública, para a formalização de contrato de parceria entre a administração de Organização Social da Saúde, com interesse social devidamente reconhecido, e sem finalidade lucrativa, com especialidade para gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde em regime de 24 horas por dia, no Instituto de Hemodiálise de Itumbiara, nos termos do que se encontra detalhado no Termo de Referência e nos anexos.

Para análise do processo licitatório, tem-se que verificar se o mesmo foi instruído em conformidade com documentação mínima para justificar e caracterizar a demanda, como se passa analisar:

DESCRIPTIVO	Atende formalmente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (evento)
1. Capa do processo	Sim	0081385
2. Pedido de compras instrumentalizado no sistema estruturante de tecnologia da informação utilizado para execução orçamentária	Sim	0081387

DESCRIPTIVO	Atende formalmente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (evento)
3. Documento de Formalização da Demanda - DFD	Sim	0081388
4. Estudo Técnico Preliminar	Não se aplica	Dispensado pelo Decreto nº 79/2024
5. Mapa de Gerenciamento de Riscos	Não se aplica	Dispensado pelo Decreto nº 79/2024
6. Termo de Referência	Sim	0084371
7. Decretos, Portarias e Legislação pertinente	Sim	0081389; 0081390; 0081482;
8. Documentos de constituição e regularidade fiscal da Organização Social	Sim	0081437; 0081446; 0081448; 0081449; 0081450; 0081451; 0081453; 0081454; 0081455; 0081456; 0081458; 0081472.
9. Minuta de contrato	Sim	0084280
10. Certidão Orçamentária	Sim	0081422
11. Análise da comissão de avaliação	Sim	0084340

Diante das documentações apresentadas, os presentes autos foram distribuídos ao advogado signatário pra análise e emissão de parecer jurídico prévio, por meio do sistema SEI.

Esse é, em suma, o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1. Finalidade e abrangência do parecer jurídico

Em primeiro lugar, impende destacar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até o presente momento, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe.

Com efeito, à luz do art. 14, inciso V, da Lei Complementar nº 015, de 2001, incumbe, a este órgão de assessoramento, emitir pareceres sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar ao mérito de conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

É que cabe ao gestor da pasta decidir se os elementos inclusos nos autos atendem ao interesse público e aos princípios constitucionais da Administração Pública¹.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo (inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado) tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Sendo assim, o escopo desta manifestação jurídica é orientar o gestor público quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal².

Isso porque foge à competência legal desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários, conveniência, oportunidade e mérito, inclusive a veracidade das declarações e dos documentos carreados aos autos³ aos quais este parecer será juntado.

Portanto, o parecer se abstém de emitir juízo valorativo a esse respeito, reconhecendo que os atos ocorridos inerentes à denominada fase interna do procedimento de dispensa de chamada pública, realizando o controle prévio de legalidade, conforme estabelecido no art. 17, § 2º, da Lei Municipal nº 5.005/2020, e artigo 53, incisos I e II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021 (aplicável ao caso posto por analogia).

II.2. Justificativa da contratação

Quanto à justificativa da contratação, se encontra no Documento de Formalização de Demanda – DFD, autorizado pelo Prefeito e no Termo de Referência, com as seguintes informações:

Esta contratação em caráter emergencial é justificada pelo descumprimento de condições sanitárias cometido pelo Instituto de Hemodiálise de Itumbiara no âmbito da assistência nefrológica.

1 Boa Prática Consultiva – BPC. Enunciado nº 07: O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

2 Boa Prática Consultiva. Enunciado 05: “Não é função do Órgão Consultivo, após expressar seu juízo conclusivo de aprovação acerca das minutas de editais e contratos, em cada caso concreto, pronunciar-se, posteriormente, para fiscalizar o cumprimento das recomendações ofertadas. Sempre que necessário, o conteúdo de alteração de cláusulas editalícias ou contratuais deve ser sugerida pelo Advogado Público”.

3 “[...] Os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e veracidade. Só prova em contrário poderá afetar a eficácia. [...]” BRASIL. STJ. ROMS 8628/MG, da Sexta Turma. Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro. Julgado em 18/08/1998. Publicado no DJU, de 21/09/1998. p. 232.

No caso específico, O Instituto de Hemodiálise de Itumbiara foi interditado pela Vigilância Sanitária Estadual devido a irregularidades que representam um elevado risco sanitário, De acordo com o Decreto nº 491 1º de Agosto de 2025 que prorroga o prazo de Intervenção do Instituto de Hemodiálise, para o Decreto nº 777 de 29 de Julho de 2024 Decreta estado de emergência e a intervenção municipal na modalidade requisição administrativa de bens, empregos e serviços do Instituto de Hemodiálise de Itumbiara; pelo prazo de 365 dias para evitar o colapso de saúde pública municipal e garantir a continuidade de atendimento público aos munícipes. O risco sanitário é a propriedade que tem uma atividade, serviço ou substância, de produzir efeitos nocivos ou prejudiciais à saúde humana. Diante dessa situação, é obrigatório que o Município de Itumbiara assuma a responsabilidade pela prestação dos serviços diagnósticos e terapêuticos em nefrologia, prestando o atendimento aos pacientes com insuficiência renal aguda e crônica, garantindo a continuidade do tratamento necessário para estes usuários, que dependem de cuidados especializados para manter sua saúde e qualidade de vida. Assim, considerando que o ajuste envolve a prestação de serviços essenciais e contínuos, é necessário transferir as atividades para execução indireta pelo Estado, garantindo que a prestação dos serviços não seja interrompida, em prejuízo à população assistida. Além disso, é importante destacar que o modelo de parceria com entidades sem fins lucrativos está regulamentado pela legislação federal e pela legislação municipal de Itumbiara-GO (Lei nº 5.005 de 11 de março de 2005). A adoção deste modelo de contratualização de serviços de saúde é uma estratégia do município para aprimorar a gestão pública, modernizar processos, assegurar maior eficiência e qualidade, melhorar o atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) com uma assistência humanizada e garantir equidade no acesso aos serviços e ações de saúde.

Portanto, não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito, decisão de conveniência e oportunidade das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais.

Como se sabe, o papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.

II.3. Da adequação da modalidade de contratação eleita

Em regra geral as parcerias entre o poder público municipal e as Organizações Sociais devem ser celebradas por meio de seleção através dos procedimentos de chamada pública ou credenciamento.

Desse modo, é importante destacar que a modalidade escolhida é excepcional, por meio da dispensa de chamamento público prevista no art. 15,

inciso I, pois é a que melhor atende à realidade do presente feito, uma vez que se busca a resolução de um problema emergencial cujo interesse público majoritário é o direito à vida, e o qual não permite aguardar o tempo necessário para a realização da contratação por outro meio, garantindo que os serviços essenciais de hemodiálise não sejam paralisados.

Conforme se depreende da Lei Municipal nº 5.005/2020, em seu art. 15, inciso I, que dispõe:

Art. 15. O Secretário Municipal da área do serviço, objeto de Contrato de Gestão, poderá, mediante decisão fundamentada, excepcionar a exigência prevista no art. 10 desta Lei, nas seguintes situações:

I - Nos casos de calamidade pública, emergência, urgência ou risco de paralisação de atividade e/ou serviço essencial e de relevante interesse público, o Poder Público poderá, para garantir a continuidade dos serviços, celebrar contrato de gestão emergencial com Organização Social (OS) qualificada no Município de Itumbiara, por até 1 (um) ano ou até a finalização de novo chamamento público, o que ocorrer primeiro, a partir da publicação do extrato do contrato na imprensa oficial. (Redação dada pela Lei nº 5477/2025)

Sobre a emergência, Marçal Justen Filho⁴ ensina que:

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa demora para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.

Tal medida se faz necessária para demonstrar que a contratação pretendida é o meio adequado, efetivo e eficiente para afastar o risco iminente detectado.

Conforme se denota da justificativa contida no Termo de Referência (evento 0081401): *“Esta contratação em caráter emergencial é justificada pela interdição do Instituto de Hemodiálise de Itumbiara no âmbito da assistência nefrológica e a necessidade de sua intervenção pelo Município de Itumbiara (Decreto Municipal nº 777, de 2024).*

É que o Instituto de Hemodiálise de Itumbiara foi interditado pela SUVISA devido às irregularidades que representam um elevado risco sanitário, como descreve o Auto de Interdição Cautelar nº 200937 (documento anexo).

Diante dessa situação, ficou estipulada a responsabilidade do Município de Itumbiara em assumir, de forma direta ou indireta, a prestação dos serviços terapêuticos em nefrologia, prestando o atendimento aos pacientes com

⁴FILHO JUSTEN, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 404/405.

insuficiência renal aguda e crônica e garantindo a continuidade do tratamento necessário para estes usuários, que dependem de cuidados especializados para manter sua saúde e qualidade de vida.”

Embora a desinterdição prevista no plano de trabalho já tenha sido realizada, é imperioso que se mantenham as condições que permitiram a desinterdição, evitando-se que as condições da Clínica de Hemodiálise retroajam ao status anterior. Ao passo que concomitantemente o município busca a regularização da contratação por meio de outras formas que não sejam a emergencial temporária. Conforme se comprova por meio dos documentos de evento 0081484 e 0081485. Este último documento refere-se a pregão eletrônico instaurado para contratação do objeto via licitação pública.

III. DOS DOCUMENTOS QUE INSTRUEM OS AUTOS

III.1. Do Documento de Formalização da Demanda - DFD

No caso em tela, constata-se presente o DFD encontra-se preenchido pelo órgão demandante no modelo padronizado pelo Município em ato administrativo próprio, razão pela qual, encontra-se em conformidade, do ponto de vista formal, com as diretrizes apontadas pela Administração Pública Municipal.

III.2. Do Termo de Referência – TR

O termo de referência apresentado apresenta os seguintes elementos descritivos abaixo representados:

Descritivo	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc./ fls.)
1. Definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo da ARP e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação	Sim	Item 1. Objeto
1.1. Especificação do produto	Sim	Item 1. Objeto
2. Fundamentação da contratação	Sim	Item 2. Justificativa da Contratação
3. Descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto	Não	-
4. Requisitos da contratação	Não	-
5. Modelo de execução do objeto	Sim	Item 5. Dos indicadores de metas e da avaliação dos serviços

Descritivo	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc./ fls.)
6. Modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade	Sim	Item 5. Dos indicadores de metas e da avaliação dos serviços
7. Critérios de medição e de pagamento	Sim	Item 4. Do valor do contrato de gestão e do sistema de repasse
8. Forma e critérios de seleção da OS	Não. Dispensa de chamamento público	-
9. Estimativas do valor do ajuste	Sim	Item 4. Do valor do contrato de gestão e do sistema de repasse
10. Adequação orçamentária	Não	

Verifica-se que o órgão demandante não utilizou o TR padronizado, devido a peculiaridade do objeto, todavia torna-se necessária a inclusão das informações pertinentes ao caso concreto, para que haja uma completa compreensão das diretrizes, objetivos a serem atingidos, critérios para manutenção do ajuste, fiscalização e execução da parceria.

Nota-se que o valor descrito no Termo de Referência não se compatibiliza com o valor do orçamento apresentado pela OS no evento 0081473.

III.3. Do limite temporal

Verifica-se, da leitura do art. 15, inciso I, da Lei Municipal nº 5.005/2020, que o legislador fixou prazo máximo de 1 (um) ano para duração dos contratos de parceria emergenciais, o qual deverá ser estritamente cumpridos.

É que, como explicado no tópico acima, a utilidade da contratação é elemento indispensável para a validade da dispensa de chamamento público; enquanto o limite temporal está intimamente ligado à demanda necessária para a resolução da situação de risco.

Na espécie, como se trata de contratação por meio de parceria entre a administração pública municipal e uma organização social da saúde, o prazo previsto respeita o limite máximo previsto na legislação, para que o serviço seja regularizado por meio de outro procedimento que não seja emergencial, com a seleção da melhor proposta. Portanto, o prazo inicial encontra-se dentro do limite legal, não permitindo que haja prorrogações, limitado ao total de 01 (um) ano.

III.4. Da Previsão de Recursos Orçamentários

Quanto à necessidade de previsão de recursos orçamentários, encontra-se nos autos o pedido de compra e a certidão orçamentária, todos compostos com a descrição dos recursos, fonte e ficha da respectiva dotação e mapa de cotação.

Tais documentos indicam o devido cumprimento das diretrizes orçamentárias, mas tal averiguação transcende a competência de análise desta assessoria jurídica, cabendo tão somente a averiguação de que existe o recurso orçamentário para contratação, respeitando, *in casu*, a legalidade.

III.5. Da Habilitação da organização social

No que tange à habilitação da organização da saúde, cabe à Comissão de Avaliação, constituída por meio da portaria nº 8/2024, opinando de forma favorável à habilitação, por ter a OS atendido aos requisitos em conformidade com a Lei 5.005/2020, conforme análise da documentação pertinente pelos agentes responsáveis, incumbência de cunho administrativo.

Esmiúça-se, para colaboração, a necessidade da declaração de qualificação da pessoa jurídica como Organização Social, por parte do Município e Itumbiara, por meio de Decreto, e da manutenção das condições que lhe deram o status de Organização Social ao longo da execução do serviço, bem como a demonstração de regularidade trabalhista, fiscal federal, estadual e municipal e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, bem como a consulta ao CADIN (inciso III do art. 6º da Lei nº 10.522/02, STF, ADI nº 1454/DF), ficando este parecer condicionado à juntada de tais certidões regulares.

Recomenda-se que seja anexado ao processo o Decreto Municipal de qualificação da pessoa jurídica de direito privado como Organização Social, para que reste demonstrado o atendimento do critério da Lei Municipal nº 5.005/2020, contido no art. 4º.

III.6. Minuta do contrato

No presente caso, foi utilizada a minuta de contrato padronizada pelo órgão de assessoramento jurídico do Município, com a inclusão das necessidades apresentadas pelo órgão demandante, consoante art. 19 da Lei Municipal nº 5005/2020.

III.7. Da publicidade do instrumento convocatório e anexos

Destaca-se ainda que é obrigatória a observação dos princípios afeitos à administração pública, não só nos contratos de parceria, mas em quaisquer atos administrativos, e no que diz respeito ao caso em apresso, o art. 19 da Lei Municipal 5.005/2020 traz a exigência da observância de tais princípios, entre eles, está o princípio da publicidade, que exige que a celebração dos contratos seja acompanhada de sua devida divulgação ao público, permitindo que qualquer cidadão tenha conhecimento dos ajustes formados no âmbito da administração pública.

Não perca de vista que a IN nº 12, de 2018, do TCM, prevê, em seu art. 3º, inciso I, alínea “b”, que deverão ser enviados e homologados via plataforma COLARE ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, em até 3 (três) dias úteis a contar da publicação oficial, os dados dos layouts das dispensas.

Ademais, recomenda-se a publicação do contrato de parceria para gestão da clínica de hemodiálise no Diário Oficial do Município, para que seja dada publicidade ao ajuste.

VI. CONCLUSÃO

Em face do exposto, apurada a **regularidade do processo** com base na Lei Municipal nº 5005, de 2020, este órgão OPINA, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e mérito administrativo (juízo de conveniência e oportunidade), pelo prosseguimento do Processo Administrativo nº 1489/2026, desde que seguidas as seguintes recomendações:

Esse é, *smj*, o parecer.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITUMBIARA, Estado de Goiás, aos vinte e três dias do mês de janeiro do ano de dois mil e vinte e seis.

VALÉRIA PEREIRA DE MELO
Procuradora do Município

GHTF