



Encaminhamento nº 0435/2025

Interessado: SES-PE

Protocolo PGE nº 2025.02.000277

Processo SEI nº 2300000022.002480/2024-49

ASSUNTO: Direito Administrativo. Credenciamento. Serviços de Anestesia. Lei Federal nº 14.133/2021. Análise de cumprimento das ressalvas exaradas no Parecer PGE CT/CV nº 0054/2025 e Despacho Complementar. Verificação das alterações efetuadas após reunião técnica com o credenciado. Regularidade jurídico-formal do procedimento. Possibilidade de prosseguimento.

I.RELATÓRIO

1. Vem a esta Procuradoria, por meio do Ofício 285 (Id. [78610358](#)), solicitação de análise acerca do Edital cujo objeto é o credenciamento de pessoas jurídicas para a prestação de serviços de Anestesia em Geral, incluindo a Assistência e Vigilância Clínica, durante o ato cirúrgico ou para fins terapêuticos e diagnósticos, visando atender às necessidades da população assistida nos hospitais da rede de administração direta da Secretaria de Saúde.

2. O procedimento em epígrafe foi inicialmente submetido a este órgão consultivo para análise da minuta de Edital e seus anexos, ocasião em que foi emitido o Parecer PGE CT/CV nº 0054/2025 - AP/CR (Id. [61770573](#)) e o respectivo despacho complementar (Id. [61770606](#)), aprovando a continuidade do procedimento, condicionando-a, contudo, ao cumprimento de ressalvas.

3. Em resposta, a Secretaria Estadual de Saúde promoveu uma série de ajustes nos autos e acostou documentos complementares, consolidados na Nota Técnica sob o Id. [65310566](#), elaborada pela Gerência Jurídica de Contratos, com o objetivo de demonstrar o atendimento às ressalvas desta PGE.

4. Posteriormente, após alguns pedidos de esclarecimentos, foram deliberados ajustes no instrumento convocatório, com o intuito de alinhar as disposições editalícias e contratuais à realidade operacional da prestação dos serviços, conforme se extrai do Relatório da Ata de Reunião realizada entre a Secretaria Estadual de Saúde e um dos prestadores interessado (Id. [78225816](#)).



5. Em decorrência dessas alterações, foi produzida uma nova versão do Edital, juntada sob o Id. [78525044](#), a qual serve de base para a presente análise.

6. Por meio do Encaminhamento nº 206/2025 (Id. [78525429](#)), o Agente de Contratação da Secretaria de Administração, informa as mudanças efetuadas, com o intuito de adequá-lo as especificidades do objeto do credenciamento.

7. A Gerência Jurídica de Contratos da SES elaborou a Nota Técnica nº 592/2025 (Id. [78195337](#)), concluindo pela regularidade do Edital em apreço.

8. Nesse contexto, retornam os autos a esta PGE para que se manifeste sobre a regularidade jurídico-formal do procedimento, avaliando se as ressalvas foram devidamente cumpridas, e se as modificações posteriores se coadunam com o ordenamento jurídico vigente e com o interesse público.

9. É o que importa relatar.

II. ANÁLISE JURÍDICA

10. Inicialmente, registra-se que a presente análise se circunscreve aos aspectos estritamente jurídico-formais da fase preparatória e da minuta do instrumento, não abrangendo questões técnicas, financeiras ou que envolvam discricionariedade administrativa ou o mérito da política pública, permanecendo estas sob a exclusiva responsabilidade dos respectivos gestores administrativos.

II.A – DA ANÁLISE SOBRE O CUMPRIMENTO DAS RESSALVAS

11. O presente tópico tem por escopo a verificação do cumprimento das ressalvas elencadas no Parecer PGE CT/CV nº 0054/2025 - AP/CR (Id. [61770573](#)) e o respectivo despacho complementar (Id. [61770606](#)). Veja-se:

a) A primeira ressalva solicitava a emissão de Declaração do setor competente acerca da compatibilidade mercadológica do preço estimado, na hipótese de não ter sido utilizada a Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do Sistema Único de Saúde (SUS) ou outras tabelas oficiais de preços da SES. O despacho complementar (Id. [61770606](#)) aprofundou o questionamento, indagando se a confecção do "Caderno de Regras e Valoração dos



Médicos em Anestesiologista" fora precedida de pesquisa de preços de mercado ou comparação com contratos similares de outros entes federativos, bem como solicitou justificativa para a aplicação do IPCA acumulado de 19,79% sobre valores praticados em 2023.

Em resposta, a SES juntou aos autos a Declaração de Vantajosidade (Id. [65497834](#)), a qual atesta, com base em pesquisa de preços realizada por meio do Mapa Automatizado SAD (Id. [62593660](#)), que os valores propostos são economicamente vantajosos.

Além disso, o Despacho nº 188 (Id. [65512587](#)), elaborado pelo Secretário Executivo de Gestão Estratégica e Coordenação Geral da SES, esclarece que o Caderno de Valoração e Regras estabelece os valores e procedimentos para cobrança de serviços anestesiológicos em atendimentos eletivos e de urgência. Em relação aos plantões, os valores serão corrigidos pelo IPCA acumulado dos anos de 2019, 2020, 2022 e 2023, excluindo-se 2021 por ser atípico devido à pandemia COVID-19, mantendo-se vantajosos em relação ao mercado. Quanto aos procedimentos eletivos (produção), a remuneração terá como base a tabela CBHPM/2018 (Comunicado 2019) com redutor de 20%, sendo essa metodologia respaldada por contratos similares de outros entes federativos.

No entanto, vale reiterar que não são de responsabilidade desta Procuradoria-Geral do Estado temas que fogem ao âmbito eminentemente jurídico, de modo que a responsabilidade pela aferição de tais preços recai sobre os servidores responsáveis pelo seu atesto e elaboração.

b) A segunda ressalva demandava a apresentação de justificativa para a vedação à participação de pessoas físicas no credenciamento, considerando a insuficiência da fundamentação original, que se baseava em Notas Técnicas que não abordavam o tema ou se encontravam indisponíveis. Solicitava-se, ademais, esclarecimentos sobre a alegada impossibilidade de cadastrar estabelecimentos de saúde de pessoas físicas no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde para prestação de serviços ao SUS na gestão estadual.



A SES, por meio da Nota Técnica nº 11/2025 (Id. [64231805](#)), exarada pela Diretoria Geral de Assistência Integral à Saúde, reiterou a decisão pela vedação à participação de pessoas físicas, apresentando, contudo, novos fundamentos. A justificativa se assenta, primordialmente, na inviabilidade de fiscalizar um contingente elevado de profissionais autônomos e na necessidade de garantir a continuidade e a integralidade da prestação dos serviços. Argumenta-se que a contratação de pessoas jurídicas (empresas ou cooperativas) permite a substituição imediata do profissional em caso de ausência, assegurando a cobertura ininterrupta das escalas hospitalares, o que seria inexequível em um modelo de contratação individual.

Adicionalmente, a responsabilidade contratual, em caso de falhas ou desassistência, é atribuída à pessoa jurídica, o que confere maior segurança à Administração. Embora a questão específica sobre o CNES não tenha sido objeto de um esclarecimento, as razões de ordem gerencial e de garantia da continuidade do serviço público apresentadas são suficientes para justificar a opção discricionária da Administração em restringir o certame a pessoas jurídicas.

c) A terceira ressalva solicitava que a área técnica competente apresentasse a justificativa para a exigência de atestados de experiência prévia correspondentes a, no mínimo, 30% (trinta por cento) das quantidades estimadas no objeto do credenciamento.

Em resposta, a SES, conforme se extrai da Nota Técnica sob o Id. [65261104](#) e da redação do item 9.5.1, I, 'a', do Termo de Referência válido (Id. [78525044](#)), justificou a manutenção do percentual de 30% como uma medida que visa assegurar que os proponentes possuam capacidade técnica e operacional para executar o objeto, sem, contudo, criar barreiras que possam restringir indevidamente a competitividade ou impedir a participação de novos prestadores.

A exigência, além de estar em conformidade com o limite estabelecido no § 2º do art. 67 da Lei Federal nº 14.133/2021, representa um critério de razoabilidade para aferir a aptidão mínima necessária à prestação de um serviço de alta complexidade e



criticidade como a anestesiologia.

d) A quarta ressalva apontava a divergência entre os requisitos de qualificação econômico-financeira previstos no Termo de Referência (que exigia a apresentação de balanço patrimonial, nos termos do art. 69, I, da Lei nº 14.133/2021) e no Edital (que previa apenas a apresentação de certidões negativas de falência). Solicitava-se, assim, a uniformização dos documentos.

A análise do Edital atualizado (id. [78525044](#)) demonstra que a inconsistência foi sanada. O subitem 5.6, que trata da Qualificação Econômico-Financeira, passou a incluir, em seu item 5.6.1, a exigência de "*Balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais*", alinhando-se, assim, à previsão contida no Termo de Referência e no art. 69, I, da Lei Federal nº 14.133/2021.

e) A quinta ressalva advertia para a necessidade de o Edital incluir as mesmas disposições sobre a distribuição isonômica da demanda previstas no Termo de Referência (subitens 19.2 a 19.5), ou, alternativamente, fazer menção expressa ao local de sua consulta, a fim de garantir a devida publicidade e transparência.

Verifica-se, por meio da leitura do Edital sob o Id. [78525044](#), que a Administração promoveu a adequação solicitada. As regras de seleção e distribuição de cotas, originalmente constantes apenas do Termo de Referência, foram devidamente transpostas para o corpo do Edital, constando agora em seus itens 14.3 a 14.6, assegurando que todos os potenciais interessados tenham acesso direto e claro às regras que nortearão a distribuição dos serviços.

f) A sexta ressalva, complementada pelo despacho da Coordenação (Id. [61770606](#)), recomendava o esclarecimento dos critérios para a redistribuição de cotas e a uniformização das regras previstas no Termo de Referência e no Edital. Havia um aparente descompasso entre o Termo de Referência (que previa prazos de 3, 6 ou 12 meses para redistribuição) e o Edital (que previa análise de novos pedidos a cada quadrimestre).



A SES, por meio da Resposta Complementar GARA (Id. [65374672](#)), esclareceu a distinção entre os dois dispositivos. A regra do Edital (análise quadrimestral) refere-se à periodicidade para análise de *novos pedidos de credenciamento*, enquanto a regra do Termo de Referência (redistribuição a cada 3, 6 ou 12 meses) disciplina a periodicidade em que haverá a efetiva *redistribuição das cotas de plantões* entre os credenciados novos e antigos.

g) A sétima ressalva orientava a realização de uma série de ajustes pontuais na minuta do edital, conforme detalhado em tabela no corpo do Parecer PGE CT/CV nº 0054/2025 (Id. [61770573](#)).

A análise do novo Edital, com o Encaminhamento nº 205/2025 (Id. [78525429](#)), demonstra que os ajustes foram promovidos.

h) A oitava ressalva recomendava a adoção de um prazo de vigência mais exíguo que os 60 (sessenta) meses originalmente propostos, em razão do caráter excepcional da contratação por credenciamento.

Conforme a Nota Técnica sob o Id. [65310566](#) e o item 13.1 do Edital sob o Id. [78525044](#), a SES acatou a recomendação, reduzindo o prazo de vigência do Termo de Credenciamento para 24 (vinte e quatro) meses, prorrogável por igual período, conforme item 14.1 do Termo de Referência. Essa adequação alinha-se à orientação desta PGE de que o credenciamento deve funcionar como uma solução transitória, enquanto se adotam medidas estruturantes para o quadro de pessoal efetivo, como a realização de novos concursos públicos.

i) A nona e última ressalva tratava sobre a necessidade de o edital ser assinado por agente público competente e devidamente publicado no sistema PE Integrado e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), como condição de eficácia.

Trata-se de uma orientação para atos a serem praticados após a chancela jurídica final. Constatou-se que o aviso de abertura do credenciamento foi publicado no Diário Oficial do Estado em 10/04/2025 (Id. [65437550](#)), e há registro de publicação do edital no PNCP (Id. [66665575](#)), o que demonstra a ciência da Administração acerca da necessidade de dar ampla publicidade ao certame.



12. Portanto, conclui-se que as ressalvas foram, em quase sua totalidade, cumpridas pela Secretaria Estadual de Saúde, que promoveu os ajustes e apresentou as justificativas pertinentes, reiterando-se a necessidade de observância das ponderações contidas nos pareceres anteriores desta Procuradoria-Geral do Estado, os quais indicam que a contratação de médicos anesthesiologists por credenciamento deve ser uma medida excepcional, limitada a complementar o quadro de servidores efetivos do Estado, em face do déficit de pessoal identificado, e enquanto não forem concluídas as providências necessárias para a reestruturação do quadro de servidores estatutários, mediante provimento por concurso público, em conformidade com o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal. (Recomendação 01)

II.B - DAS MODIFICAÇÕES PROMOVIDAS NO EDITAL E ANEXOS

13. Neste tópico, adverte-se que a presente análise limita-se apenas e tão somente às alterações promovidas no Edital e seus respectivos anexos.

14. Sendo assim, cumpre destacar que o Decreto Estadual nº 58.959/2025, ao regulamentar o procedimento de credenciamento no âmbito do Poder Executivo de Pernambuco, estabelece expressamente que qualquer alteração nas condições do credenciamento impõe a republicação do edital:

Art. 9º A fase externa do credenciamento será iniciada com a publicação do edital e seus anexos em sistema eletrônico oficial, com disponibilização automática no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP.

[...]

§ 3º Qualquer alteração nas condições do credenciamento, inclusive quanto à atualização dos preços, requer a republicação do edital na mesma forma prevista neste artigo.

(Grifos Nossos)

15. Conforme visto, no Relatório da Ata de Reunião (Id. [78225816](#)) realizada entre a Secretaria de Saúde e um dos prestadores interessado, foram deliberadas modificações no edital e na minuta do termo de credenciamento.



16. O Encaminhamento nº 206/2025 (Id. [78525429](#)), elaborado pelo Agente de Contratação da Secretaria de Administração, informa as mudanças:

" Nessa oportunidade, informo que foram feitas as seguintes mudanças:

1- Em relação às obrigações do credenciado, dispostas na cláusula sexta do termo de credenciamento, foram retirados os itens 6.1.14, 6.1.22, 6.1.26 e 6.1.28 e alterados os itens 6.1.15 (agora 6.1.14) e 6.1.27 (agora 6.1.23), tendo em vista que os serviços de anestesia não serão prestados em estrutura física do credenciado, mas sim nos hospitais de administração direta geridos pela Secretaria Estadual de Saúde, bem como CISAM, HUOC e PROCAPE.

2- Quanto à previsão de licença para funcionamento, fornecida pelos órgãos sanitários competentes, apesar desta ter sido prevista no Termo de Referência (65024628), extrai-se do Relatório 76461928 ([78225816](#)) e dos demais documentos deste processo que ficou determinada a dispensa deste documento no presente credenciamento, pelos motivos expostos no parágrafo acima. Por essa razão, foi retirado o item 5.3.6 do Edital e os itens 6.1.24 e 8.1.II.g do Termo de Credenciamento.

3- Em relação às penalidades, dispostas na cláusula oitava da minuta do termo de credenciamento, foram retirados os itens 8.1.I.h, 8.1.1.V e 8.1.1.IX, em conformidade com o disposto no Termo de Referência, com o que foi deliberado no Relatório 76461928 e com a atualização das obrigações do credenciado.

4- Referente ao preço e ao reajuste, foram alterados o 9.1 da minuta do termo de credenciamento e 10.1 do Edital, para prever como base para os preços o Caderno de Regras e Valoração dos Atos Médicos em Anestesiologia – 2025 (SEGECG), conforme o deliberado no Relatório 76461928 e o disposto no item 7 do Termo de Referência.



5- Foi adicionado o item 12.3.1 à cláusula décima segunda do termo de credenciamento, referente à rescisão, com a finalidade de estabelecer que, para mitigar o impacto de eventual rescisão, deverá ser observado o prazo mínimo de 30 (trinta) dias de comunicação prévia, conforme o deliberado no Relatório 76461928 ([78225816](#)) e exposto no esclarecimento [66000449](#)."

17. Em suma, destaca-se a exclusão de obrigações contratuais que não se aplicam aos credenciados, uma vez que os serviços serão prestados nas dependências dos hospitais da rede pública. Foram retiradas, por exemplo, as cláusulas que atribuíam ao credenciado a responsabilidade pela guarda de prontuários (obrigação da unidade hospitalar), pela garantia de acessibilidade e pela entrega de resultados de exames. Da mesma forma, foi dispensada parcialmente a exigência de Licença Sanitária, por não utilizarem estabelecimento físico próprio para a prestação dos serviços objeto do credenciamento. As penalidades correlatas a essas obrigações foram suprimidas.

18. Os referidos ajustes alinham o instrumento à natureza do serviço e à distribuição de responsabilidades, conferindo segurança jurídica às partes.

19. Ademais, a cláusula de reajuste do Termo de Credenciamento foi harmonizada com o item 7.7 do Termo de Referência – Anexo I do Edital (Id. [78525044](#)), passando a prever como base para os preços o *Caderno de Regras e Valoração dos Atos Médicos em Anestesiologia – 2025*. Contudo, solicita-se que a cláusula seja detalhada, de modo a explicitar a redação dos itens 7.7 e 7.8 do TR, evitando conflito na interpretação das regras de reajuste. (Ressalva 01)

20. Além disso, incluiu-se previsão de comunicação prévia de 30 dias para a rescisão, com a finalidade de mitigar o impacto do fim da avença.

21. Logo, conclui-se que as modificações promovidas serviram ao propósito de adequar o Edital e anexos às especificidades do credenciamento, notadamente quanto às disposições contidas no Termo de Referência.

22. Entretanto, sugerem-se alguns ajustes no Edital (Ressalva 02):

a) O item 15.5 do Edital refere-se ao Decreto Estadual nº 42.191/2015 como a norma a ser observada no Processo Administrativo de Aplicação



de Penalidade (PAAP). Já a cláusula oitava da minuta do Termo de Credenciamento prevê o Decreto Estadual nº 57.002/2024, sendo este o ato normativo vigente que deve constar no instrumento editalício.

b) O objeto no Edital menciona o atendimento às necessidades nos "*hospitais de administração direta geridos por esta Secretaria Estadual de Saúde*". Por sua vez, o Termo de Referência amplia essa descrição ao citar especificamente unidades que pertencem à rede da Universidade de Pernambuco (UPE), como o CISAM, HUOC e PROCAPE, sugerindo-se a inclusão no objeto das unidades de saúde geridas pela UPE.

23. Por fim, recomenda-se a assinatura do instrumento pela autoridade competente e a devida publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos do art. 94 da Lei Federal nº 14.133/2021. (Recomendação 02)

III. CONCLUSÃO

24. Do acima exposto, ante os elementos coligidos aos autos, conclui-se que as ressalvas e recomendações exaradas no Parecer PGE CT/CV nº 0054/2025 - AP/CR (Id. [61770573](#)) e no despacho complementar (Id. [61770606](#)) foram, em quase sua totalidade, cumpridas pela Secretaria Estadual de Saúde, que promoveu os ajustes e apresentou as justificativas pertinentes,

25. Todavia, reitera-se a necessidade de observar as orientações de pareceres anteriores desta Procuradoria-Geral do Estado, segundo as quais o credenciamento de anestesiólogistas deve ser medida excepcional e temporária, destinada apenas a suprir o déficit de pessoal enquanto não se conclua a reestruturação do quadro permanente mediante concurso público, conforme exige o art. 37, inciso II, da Constituição Federal. (Recomendação 01)

26. Noutro giro, o procedimento de credenciamento, instruído com a versão mais recente do Edital (id. [78525044](#)) e demais documentos correlatos, reveste-se, portanto, de regularidade jurídico-formal, estando apto a prosseguir para as fases subseqüentes, desde que observado o seguinte:

a) Detalhar a cláusula de reajuste no Termo de Credenciamento, explicitando o conteúdo dos itens 7.7 e 7.8 do Termo de Referência, no sentido de evitar possíveis conflitos interpretativos. (Ressalva 01);



- b) Promover os ajustes do Edital indicados no item 22. (Ressalva 01);
- c) Providenciar a assinatura do instrumento pela autoridade competente e a devida publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos do art. 94 da Lei Federal nº 14.133/2021. (Recomendação 02)

27. Por fim, reitera-se que o pronunciamento se limita à apreciação dos aspectos jurídico-formais do instrumento, escapando à competência desta Procuradoria análises de natureza técnica, econômico-financeira ou que envolvam juízo de conveniência e oportunidade acerca do gasto público.

28. Eis a conclusão, que ora se submete à consideração superior.

Recife, 22 de dezembro de 2025.

Raphael Ribeiro Pires
Procurador do Estado de Pernambuco
Procuradoria Consultiva

De acordo.
Encaminhe-se.
Em

Mariana Varejão de Andrade Gomes
Procurador(a) Chefe da Procuradoria Consultiva