



Parecer CT/CV nº 0294/2025 - AP/CR

Interessado: Polícia Militar de Pernambuco (DASIS).

SEI nº 3900000112.000951/2025-78

ASSUNTO: Administrativo. Licitação. Edital de credenciamento. Regime da Lei nº 14.133/2021. Credenciamento de pessoas jurídicas, prestadoras de Serviços de Saúde para o Sistema de Saúde dos Militares do Estado de Pernambuco – SISMEPE, por meio de Inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 74, inc. IV e no art. 79, I da Lei nº 14.133/21. Aprovação com ressalvas.

I. RELATÓRIO

1. Nesta Procuradoria Consultiva, para análise, minuta de edital de Credenciamento de Pessoas Jurídicas para prestação de serviços médico-hospitalares, odontológico, farmacêutico, laboratorial, de diagnóstico, reabilitação e transporte especializado, a fim de atender de forma complementar o atendimento aos beneficiários do Sistema de Saúde dos Militares do Estado de Pernambuco – SISMEPE, a ser realizado a título de complementação de serviços não existentes ou insuficientes no sistema de saúde, por meio de Inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 79, inc. II, da Lei nº 14.133/21, com fundamento no art. 74, inc. IV e no art. 79, I da Lei nº 14.133/21.

2. De acordo com o item 2.1 do edital, o "impacto financeiro mensal estimado é de R\$ 2.479.645,53 (dois milhões, quatrocentos e setenta e nove mil, seiscentos e quarenta e cinco reais e cinquenta e três centavos), e anual de R\$ 29.755.746,39 (vinte e nove milhões, setecentos e cinquenta e cinco mil, setecentos e quarenta e seis reais e trinta e nove centavos)."



3. O processo tramitou na Diretoria de Apoio ao Assistência à Saúde da PMPE, sendo encaminhado, após análise pela assessoria de apoio, a esta PGE para pronunciamento (Nota Técnica 31, id. 67653257).

4. É o que importa relatar. Opino.

II. ANÁLISE JURÍDICA

5. A presente análise representa, sob o ponto de vista funcional, o exercício da prerrogativas constantes nos arts. 132 da Constituição Federal e 72 da Constituição Estadual, dispositivos a preverem a competência indeclinável dos Procuradores dos Estados para o exercício da consultoria jurídica das entidades federadas. Registre-se que a presente manifestação jurídica limitar-se-á a analisar aspectos de caráter jurídico-formal, não se imiscuindo sobre questões técnicas, financeiras e/ou que envolvam discricionariedade administrativa, por serem fatores estranhos à competência desta Procuradoria Consultiva.

6. Preliminarmente, ainda, importante trazer à baila a normatização que delimita a análise deste órgão de consultoria jurídica, disciplinada na Portaria PGE nº 84, de 11 de junho de 2024. Nesse sentido, observa-se que o processo encontra-se dentro da alçada para exame por este órgão nos termos do art. 1º, caput, da Portaria mencionada, nesses termos:

Art. 1º Será obrigatório o encaminhamento, ao final da fase preparatória, para controle prévio de legalidade pela Procuradoria-Geral do Estado, dos processos administrativos realizados no âmbito da Administração Pública Estadual direta, autárquica e fundacional que envolvam:

I - minutas de editais de licitação e de credenciamento e respectivos anexos, referentes a atas de registro de preços e contratos cujo valor estimado global seja igual ou superior a R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais);

7. Ainda em caráter prefacial, esclarece-se a metodologia a ser utilizada no presente exame, ressaltando-se que, ao longo do parecer, serão indicados



eventuais aspectos que necessitem de maior robustez jurídico-argumentativa ou documental, abordando-os da seguinte forma, conforme disposto na Portaria PGE/PE nº 35/2025:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, são adotadas as seguintes definições:

[...]

VII – Ressalva: exigência apontada no Parecer CT/CV para ajustes formais, correções ou diligências que condicionam o reconhecimento da regularidade jurídica do procedimento analisado na etapa em que se encontra;

VIII – Recomendação: providência apontada no Parecer CT/CV cujo atendimento depende de avaliação técnica, gerencial ou de conveniência administrativa ou, ainda, de providência futura essencial para garantir a regularidade jurídica do procedimento em etapas posteriores ou em casos similares; (Grifos Nossos)

8. Em um ou outro caso, adverte-se que os autos do processo só deverão retornar à PGE nas hipóteses previstas no art. 8º da Portaria PGE/PE n.º 35/2025:

Art. 8º O reenvio do processo à Procuradoria Consultiva para verificação do cumprimento das recomendações e ressalvas contidas em Parecer CT/CV é dispensado, cabendo ao órgão ou entidade interessada demonstrar sua observância, condição essencial para a aprovação dos procedimentos relacionados a instrumentos jurídicos vinculados ou subsequentes.

§1º Quando as ressalvas do Parecer CT/CV exigirem alterações redacionais nos instrumentos jurídicos, o agente público responsável pela elaboração dos documentos deve emitir declaração correlacionando todas as modificações realizadas e atestar a manutenção da redação originalmente aprovada pela Procuradoria, hipótese em que também se dispensa o reenvio dos autos.

§2º Após a emissão do Parecer CT/CV, o instrumento jurídico já analisado somente deve retornar para nova análise da Procuradoria se houver:

I - expressa exigência de retorno dos autos formulada no opinativo ou



no Despacho da Coordenação Interna;

II - dúvidas pontuais do órgão ou entidade de origem acerca das recomendações e ressalvas contidas no opinativo, devendo o interessado especificar os pontos a serem esclarecidos;

III - a formalização de termo aditivo e/ou termo de rerratificação destinados ao atendimento das recomendações ou ressalvas apontadas no Parecer;

IV - alterações supervenientes não relacionadas ao cumprimento das ressalvas apontadas no Parecer. (Grifos Nossos)

9. Fixadas tais balizas de caráter metodológico, trata-se da análise de edital de credenciamento de procedimentos médico-hospitalares a serem realizados no âmbito da Diretoria de Apoio ao Sistema de Saúde – SISMEPE.

10. Como ponto de partida para a análise, é necessário destacar o conjunto normativo lastrador do credenciamento constante na Lei nº 14.133/21. Assim sendo, pertinente trazer à baila a regulamentação do processo de credenciamento na Lei nº 14.133/21:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...) XLIII - credenciamento: processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados;

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

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei: I - credenciamento;

Art. 79. O credenciamento poderá ser usado nas seguintes hipóteses de contratação: [Regulamento](#)

I - paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a



Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas;

II - com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação;

III - em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação.

Parágrafo único. Os procedimentos de credenciamento serão definidos em regulamento, observadas as seguintes regras:

I - a Administração deverá divulgar e manter à disposição do público, em sítio eletrônico oficial, edital de chamamento de interessados, de modo a permitir o cadastramento permanente de novos interessados;

II - na hipótese do inciso I do caput deste artigo, quando o objeto não permitir a contratação imediata e simultânea de todos os credenciados, deverão ser adotados critérios objetivos de distribuição da demanda;

III - o edital de chamamento de interessados deverá prever as condições padronizadas de contratação e, nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, deverá definir o valor da contratação;

IV - na hipótese do inciso III do caput deste artigo, a Administração deverá registrar as cotações de mercado vigentes no momento da contratação;

V - não será permitido o cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

VI - será admitida a denúncia por qualquer das partes nos prazos fixados no edital.

11. A Lei nº 14.133/21 trouxe nova perspectiva ao processo de credenciamento, robustecendo-o em relação ao regime previsto na Lei nº 8.666/93. O artigo 6º, inciso XLIII, define o credenciamento como o processo administrativo de chamamento público por meio do qual a Administração convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, credenciem-se no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocado.



12. No regime da Lei nº 8.666/93, o credenciamento era considerado, em construção doutrinária e jurisprudencial, como hipótese de inexigibilidade de licitação, entendimento baseado na premissa da inviabilidade de competição e, ainda, da possibilidade de contratação de todos os que satisfizessem as exigências da administração. Esta PGE, inclusive, emitiu vários boletins informativos com o objeto de traçar os lindes necessários à sua compreensão, conforme Boletins Informativos nºs. 03/14, 08/16, 01/18 e 12/2018.

13. Na Lei nº 14.133/21, o instituto é tratado como procedimento auxiliar (art. 78, I) prévio que serve como mecanismo para viabilizar a realização de futuras inexigibilidades, englobando tanto o fornecimento de bens como também a prestação de serviços¹. Outra novidade em relação ao regime anterior é a possibilidade de utilização do credenciamento para mercados fluidos (art. 79, III), ou seja, para as hipóteses nas quais a flutuação de preços e das condições da contratação inviabiliza a seleção por meio de processo licitatório. Em tal hipótese, é possível contratar ainda que os preços variem em função de

¹ Marcos Nóbrega e Ronny Charles Torres defendem a possibilidade de aplicação do credenciamento como procedimento prévio tanto para as dispensas como para as inexigibilidades de licitação: *Convém observar, contudo, que os contornos definidos ao credenciamento pela Lei nº 14.133/2021 avançam, e muito, permitindo que este procedimento auxiliar amplie sua utilidade no âmbito das contratações públicas. Primeiramente, se antes a adoção do credenciamento estava adstrita à contratação de todos os prestadores aptos e interessados em realizar determinados serviços, quando o interesse público fosse melhor atendido com a contratação do maior número possível de prestadores simultâneos, segundo o texto da NLLCA, admite-se que ele seja adotado não apenas para a ulterior contratação da prestação de serviços, mas também para o fornecimento de bens. Em segundo, há de salientar que o legislador não fez referência a uma necessária contratação direta por inexigibilidade, embora indique que ele, o credenciamento, é um procedimento prévio à execução do objeto (contratação). Outrossim, ao definir quais as hipóteses em que o credenciamento é aplicável, no artigo 78, o legislador claramente indica que ele precede contratações, o que denota que ele seria um procedimento auxiliar precedente a contratações diretas. Por conseguinte, se tradicionalmente o credenciamento esteve relacionado às contratações por inexigibilidade, na nova Lei, diante de inexistência de restrição expressa, ele poderá ser utilizado como procedimento prévio a outras contratações diretas, por dispensa ou por inexigibilidade.* NÓBREGA, Marcos; DE TORRES, Ronny Charles Lopes. Lei nº 14.133/2021, Credenciamento e e-marketplace: o turning point da inovação. In: Temas Controversos da Nova Lei de Licitações e Contratos. (coord.) Carvalho, Mateus et alii. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p.114



aspectos como oferta, demanda, preços da concorrência, dentre outros².

14. No credenciamento, não há, a princípio, data limite para a apresentação das propostas (Boletim Informativo 03/2014). Contudo, é recomendável a fixação no instrumento convocatório de determinado lapso para que periodicamente seja analisada a existência de novos interessados, prazo que serve também para a redistribuição dos quantitativos máximos fixados para cada um deles. A pluralidade de interessados e a indeterminação do número de prestadores são os caracteres básicos do credenciamento, de modo que, quanto mais credenciados, melhor para a Administração, não sendo compatível com tal sistemática a enumeração do número de prestadores que se almeja credenciar (Boletim nº 08/2016).

15. No credenciamento, *" não deve haver direito a uma cota pré-definida para cada contratado, mas apenas a definição de um limite máximo de contratação por credenciado, obedecida a sua capacidade instalada, procedendo-se à distribuição do total de serviços/procedimentos demandados com equidade entre todos os credenciados, conforme critérios objetivos que assegurem também a conveniência do atendimento ao usuário"* (BI nº 01/2018).

² De acordo com Marcos Nóbrega e Ronny Charles Lopes Torres, o credenciamento para as hipóteses de mercados fluidos evita acréscimos nas propostas de preço decorrentes de risco calculados nos contratos com prazos mais alongados: *Diante da dinamicidade do preço de mercado, notadamente em mercados fluidos, a tentativa de "estabilização" em uma proposta, para que o fornecedor se comprometa por um período longo, exige que o licitante inclua o risco de oscilação ao definir sua proposta e, obviamente, quanto menos arrojado ou responsável ele for, maior será a margem a ser acrescida. Com o preço dinâmico, há um ajuste das diversas variáveis econômicas envolvidas para que ele seja definido com o cruzamento das curvas de oferta e de demanda. Importante reiterar: este formato, de acordo com o regramento estabelecido pelo artigo 178, vale para a contratação de serviços ou para o fornecimento de bens.* NOBREGA, Marcos; DE TORRES, Ronny Charles Lopes. Lei nº 14.133/2021, Credenciamento e e-marketplace: o turning point da inovação. In: Temas Controversos da Nova Lei de Licitações e Contratos. (coord.) Carvalho, Mateus et alii. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 114



16. São em regra inaplicáveis a tal procedimento auxiliar os limites de acréscimos e supressões previstos no art. 125 da Lei nº 14.133/21. Na verdade, a princípio, o único limitador de cada contrato de credenciamento deve ser a capacidade instalada de cada prestador/fornecedor. Para a redistribuição de quantitativos *“com o objetivo de contornar as dificuldades de execução contratual trazidas pela necessidade de celebrar termo aditivo a cada redistribuição de quantitativo que não ultrapasse a capacidade instalada do prestador contratado, apenas para fins de empenhamento, seria fixar, no contrato de credenciamento, a respectiva capacidade instalada do prestador e prever que a redistribuição de quantitativos que não ultrapasse tal limite não imporá a celebração de aditivo, devendo ser registrada mediante termo de apostilamento da nota de empenho de reforço ou de anulação parcial. Por outro lado, uma vez modificada a capacidade instalada do prestador, referida alteração deverá ser registrada através de termo aditivo”*. (Boletim Informativo nº 12/2018)

17. Em relação a serviços e procedimentos de saúde, é pacífica a possibilidade de utilização do credenciamento como modelagem embasadora de tais contratações, conforme jurisprudência consolidada do TCU. A título ilustrativo e sem pretensão de exaurir a temática, vale transcrever as seguintes decisões da Corte de Contas Federal:

É possível a utilização de credenciamento - hipótese de inviabilidade de competição não relacionada expressamente no art. 25 da [Lei 8.666/1993](#) - para contratar prestação de serviços privados de saúde no âmbito do SUS, que tem como peculiaridades preço pré-fixado, diversidade de procedimentos e demanda superior à capacidade de oferta pelo Poder Público, quando há o interesse da Administração em contratar todos os prestadores de serviços que atendam aos requisitos do edital de chamamento. Acórdão 784/2018-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

O *credenciamento* pode ser utilizado para a contratação de profissionais de *saúde*, tanto para atuarem em unidades públicas de *saúde* quanto em seus próprios consultórios e clínicas, quando se verifica a inviabilidade de competição para preenchimento das vagas, bem como quando a demanda pelos serviços é superior à oferta e é possível a contratação de todos



os interessados, devendo a distribuição dos serviços entre os interessados se dar de forma objetiva e impessoal. Acórdão 352/2016-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER

É possível a utilização do *credenciamento* para a prestação de serviços privados de *saúde* no âmbito do SUS ante as suas peculiaridades, que envolvem, entre outras, preço pré-fixado e nível de demanda superior à oferta. Acórdão 1215/2013-Plenário | Relator: AROLDO CEDRAZ

18. Com o objetivo de padronizar e instruir os órgãos sobre a utilização do credenciamento, vale mencionar, ainda, a existência do Parecer Referencial nº 05/2025 (antigo Parecer Padrão nº 003/2022), aplicável ao credenciamento de serviços e procedimentos de saúde, constante no site da Procuradoria Geral do Estado. Conquanto o presente credenciamento esteja sujeito a peculiaridades decorrentes do SISMEPE, baseado na Lei Estadual nº 13.264, de 29 de junho de 2007, dadas algumas similaridades, aquele pronunciamento pode servir de norte, em vários aspectos, para a presente análise. Do mesmo modo, também devem ser observadas, no que couber, as modificações recentes realizadas na minuta de edital de credenciamento de leitos de UTI para SRAG da Secretaria de Saúde, a partir de Parecer da lavra da Procuradora do Estado Taciana Nilo (Parecer CT/CV nº 0221/2025 - AP/CR, SAJ 2025.02.1646, SEI nº 2300001953.000004/2025-26), muitas delas já inseridas pela SAD na minuta anexada aos autos.

19. Postos tais esclarecimentos, no Estado de Pernambuco a fase preparatória das licitações e contratos administrativos encontra-se regulamentada pelo Decreto Estadual nº 53.384/2022.

20. Sob a perspectiva do mérito administrativo, as justificativas para a contratação e para os quantitativos foram detalhadas no item 2 no Termo de Referência (id. 67537376), com o seguinte teor:

2.1.1. A presente contratação se dará em função da necessidade dos serviços de Credenciamento de Pessoas Jurídicas, a fim de atender o



Sistema de Saúde do Militares do Estado de Pernambuco, uma vez que necessitamos ampliar a rede de prestadores de serviços de saúde, assegurando maior capilaridade e acessibilidade aos beneficiários do SISMEPE em diferentes localidades, de acordo com as especificações e quantidades constantes neste Termo de Referência.

2.1.2. Este modelo possibilita que o SISMEPE atenda demandas flutuantes e emergenciais com rapidez, sem a necessidade de realizar licitações demoradas, especialmente em casos que exigem resposta imediata, como emergências médicas ou variações sazonais de procura.

2.1.3. A contratação via credenciamento permite uma maior previsibilidade de custos, uma vez que os valores dos serviços estão baseados na tabela SISMEPE, garantindo transparência e controle nos gastos.

2.1.4. Essa justificativa alinha-se à missão do SISMEPE de prestar assistência integral, de qualidade e em tempo hábil aos militares e seus dependentes, contribuindo para a manutenção da saúde e do bem-estar de todos os beneficiários do sistema.

2.1.5. Os serviços de assistência médico-hospitalar continuaram sendo obrigatoriamente iniciados através do SISMEPE, quando o SISMEPE não conseguir, pontualmente, prover acolhimento em determinadas especialidades médicas, por ocasião da demanda crescente de atendimentos, da carência de especialistas e recursos tecnológicos, faz-se necessário a formalização de credenciamentos, possibilitando o atendimento nas especialidades não disponíveis.

2.1.6. O Princípio Constitucional e Administrativo norteador do Credenciamento é o da isonomia. Uma vez atestada a inviabilidade de atingir o interesse público através da individualização de uma única pessoa, em função do objeto que se persegue, quanto maior o número de prestadores de serviços, melhor serão satisfeitas as necessidades da Administração, cabendo à mesma assegurar que todos aqueles que com ela queiram estabelecer um ajuste possam fazê-lo, bastando para tanto o atendimento a alguns requisitos.

2.1.7. Conforme a lei nº 13.264, de 29 de junho de 2007, no seu artigo 16, §§ 1º e 2º, a assistência à saúde será preferencialmente prestada através das Organizações Militares Estaduais de Saúde e, excepcionalmente, nos casos previstos no Regulamento, por intermédio da rede CONTRATADA ao SISMEPE, composta de profissionais, clínicas e hospitais.

2.1.8. Benefícios diretos e indiretos que resultarão da contratação:

a. Melhoria contínua da assistência médica aos usuários do SISMEPE;

b. Minimização da solução de continuidade dos tratamentos de saúde;



c. Suporte na tomada de decisão médica para diagnósticos precoces;

d. Diminuição dos processos de ressarcimento aos usuários do SISMEPE, obtendo maior controle e gerenciamento de custos de despesas médicas.

2.1.9. Informe-se, por oportuno, que tal objeto atenderá o dever legal exposto na Lei nº 13.264, de 29 de junho de 2007, que cria o Sistema de Saúde dos Militares do Estado de Pernambuco - SISMEPE, e dá outras providências, em especial o disposto nos Art. 6º, inciso IX e Art. 7º, inciso I, que tratam da assistência médico-hospitalar, odontológica, laboratorial e farmacêutica, preferencialmente prestada através das Organizações Militares Estaduais de Saúde e, excepcionalmente, nos casos previstos no Regulamento, por intermédio da rede CONTRATADA ao Sistema de Saúde dos Militares do Estado de Pernambuco – SISMEPE, composta de profissionais, clínicas e hospitais e demais legislações abaixo:

2.1.9.1. Lei nº 14.133, art. 79, que trata do credenciamento;

2.1.9.2. Decreto nº 11.878, de 09 de janeiro de 2024, Regulamenta o art. 79 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

2.1.9.3. DECRETO Nº 34.680, DE 12 DE MARÇO DE 2010. que aprova o Regulamento Geral do Sistema de Saúde dos Militares do Estado de Pernambuco - SISMEPE, instituído pela [Lei nº 13.264, de 29 de junho de 2007](#), e dá outras providências.

2.2. JUSTIFICATIVA DO QUANTITATIVO ESTIMADO

2.2.1. A quantidade prevista no presente Termo de referência de serviços a serem credenciados está diretamente relacionada ao número de beneficiários do SISMEPE e aos serviços executados nos últimos anos, e foi levado em consideração a diversidade de serviços oferecidos e sua demanda específica. Algumas especialidades médicas, exames laboratoriais e consultas odontológicas são mais exigidas do que outras, ou que exigem a adequação do quantitativo de profissionais e serviços de acordo com a frequência de utilização, conforme justificativa em anexo ([66685965](#)).

2.2.2. A localização geográfica dos beneficiários é outro fator importante na determinação do quantitativo. O SISMEPE deve garantir a acessibilidade aos seus usuários distribuição regional.

2.2.3. O quantitativo dos serviços foram definidos com base em dados concretos, levando em consideração a demanda de beneficiários no exercício de 2024, a capacidade de atendimento, as projeções de crescimento e as necessidades de qualidade e acessibilidade. A explicação



deve garantir que os recursos atribuídos são suficientes para cobrir a totalidade da procura de forma eficiente, sem sobrecarregar o sistema e manter a sustentabilidade financeira do SISMEPE.

21. Em relação a tal justificativa, vale salientar a inadequação aos processos de credenciamento do Estado das disposições do Decreto Federal nº 11.878/2024, aplicável apenas no âmbito da União. Nesta parte, a justificativa deve ser corrigida para retirar tal menção (Ressalva 1). No que concerne aos quantitativos, foi anexada, ainda, Nota Técnica específica, conforme id. 67393274.

22. Para a viabilização da demanda, com a indicação dos documentos essenciais que devem instruir o processo licitatório, destacam-se os que compõem o conjunto de pressupostos necessários a aquilatar a regularidade jurídico-formal. Vale ressaltar que, a princípio, são aplicáveis ao credenciamento todas as etapas da fase preparatória das licitações. Conquanto não seja, a rigor, hipótese de elaboração de Estudo Técnico Preliminar - ETP, a realização de tal estudo para o credenciamento em análise parece recomendável. É que o estudo poderia fazer um melhor aprofundamento sobre a consideração de outras alternativas possíveis para a contratação, bem como para aperfeiçoar a realização dos procedimentos de saúde do SISMEPE. O ETP se afigura recomendável justamente quando há uma prévia avaliação das alternativas cabíveis (ampliação da rede própria com nomeação de novos médicos; contratação mediante concorrência ou credenciamento; sistema de reembolso, etc.) e a explanação sobre as razões/vantagens do credenciamento frente às demais possibilidades de contratação. Em hipóteses futuras, portanto, recomenda-se elaborar o ETP (Recomendação 1).

A. Documento de Formalização da Demanda (DFD), solicitação de compra (SC) e Autorização da CPF;

23. Na perspectiva de *planejamento* das contratações, consagrada



expressamente no art. 5º da Lei nº 14.133/21, com o exercício financeiro de 2025 e o início da execução do Plano de Contratações Anual, a abertura do processo licitatório requer o encaminhamento da solicitação de contratação acompanhada do Documento de Formalização de Demanda – DFD (art. 2º, inciso I, do Decreto nº 53.384/2022).

24. Consta nos autos solicitação de abertura do processo de credenciamento (id. 66683954), documento que pode ser considerado como solicitação de contratação. Após Cota emitida pela SAD (id. 67358728), foi informado que “foram abertos 8 DFD’S para o exercício 2025” e, de fato, os *prints* de tela de tal documentação demonstram o cadastramento de tais DFD’S no Plano de Contratações Anual (id. 67366565). Conquanto pareça haver pertinência temática dos DFD’s listados com os procedimentos a serem objeto de credenciamento, necessário esclarecer sobre qual (ou quais) dos mencionados documentos se referem ao presente processo, o que não ficou devidamente esclarecido (Ressalva 2).

24. As licitações processadas pela Central de Licitações da SAD, como é a hipótese, são consideradas previamente aprovadas pela Câmara de Programação Financeira - CPF, conforme previsto no art. 9º, da Resolução CPF nº 002, de 25 de junho de 2024. Através do Ofício nº 1054/2025-SEGI/SDS (id. 67147259), o processo foi encaminhado à SAD para condução dos trabalhos pela Central de Licitações do Estado.

B) Designação de agente de contratação e da equipe de apoio;

25. Por meio da Portaria SAD nº 959 de 18/03/25, publicada do Diário Oficial do Estado de Pernambuco, edição do dia 19 de março de 2025 (id. 67437124), o processo foi instruído com o ato de designação do Agente de Contratação nº 40, em atendimento à previsão legal do art. 2º, do Decreto Estadual nº 51.651/2021. Ressalta-se que, através da Portaria nº 4.062, edição do dia 31 de dezembro de 2024 (id. 63293892), foram designados os servidores responsáveis por integrar a equipe de apoio da Central de Licitações do Estado da SAD.



C) Termo de Referência;

26. O documento mais atualizado do Termo de Referência, junto aos demais anexos, encontra-se no id. 67537376. Nele foram listados os itens e códigos do e-fisco (item 1). Foram declinadas, ainda, as justificativas para a contratação (2.1), para os quantitativos (2.2), para a escolha da solução (2.3) e para a contratação direta por inexigibilidade (item 2.4). Além disso, foi justificada a vedação de pessoas físicas e de empresas sob a forma de consórcio nos itens 2.5 e 2.7, ao passo que no item 3 foram previstas maiores especificações para o objeto, a exemplo de estabelecimentos, especialidades, forma de remuneração, área da abrangência (3.1 a 3.5), procedimentos de emergência, eletivos e sua autorização (3.6. e 3.7). O item 1.4 prevê credenciamento de pessoas físicas e jurídicas, mas o item 2.5 veda a participação de pessoas físicas. O item 8.2 volta a falar de profissionais médicos e estabelecimentos de saúde, de modo que são necessárias retificações e justificativas quanto a participação ou não de pessoas físicas (Ressalva 3).

27. O item 3.1.1.4 do TR prevê que "A princípio, os serviços contratados serão prestados diretamente por profissional da própria Contratada. Equipara-se a esse profissional, a empresa, o grupo, a sociedade ou conglomerado de profissionais que prestem serviço em caráter regular à Contratada, desde que não tenham credenciamento próprio". Considerando a vedação prevista no art. 79, parágrafo único, V, da Lei nº 14.133/21, que impossibilita cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração, necessário maior esclarecimento sobre o significado de tal item do TR, ou que sejam providenciadas as devidas retificações (Ressalva 4)

28. Quanto ao valor estimado da contratação e classificação orçamentária, estas foram detalhadamente expostas no item 4 do Termo de Referência. O Item 5.1 esclarece "*tratar-se de serviço comum de caráter continuado sem fornecimento de mão de obra em regime de dedicação exclusiva*". Já o item 6.1 trata da do valor global para cada exercício financeiro:



“Considerando que o atendimento aos beneficiários do SISMEPE é uma demanda variável e não previsível em termos de prazos de tempo e quantidade e, de modo a somente estimar os quantitativos que poderão ser contratados, conforme a necessidade legal do Art. 7º, inciso II, do [DECRETO Nº 11.878, DE 9 DE JANEIRO DE 2024](#), o valor global disponível para o exercício financeiro será anualmente informado por meio de Declaração de Disponibilidade Orçamentária emitido pela Divisão de Planejamento da DASIS”.

29. O item 7 ressalta a conexão entre a contratação e o planejamento do órgão, bem assim com a Lei nº 13.264/2007, que regulamenta o SISMEPE. O item 8 prevê os requisitos da contratação, a participação dos futuros credenciados, necessidade de indicação da capacidade de instalação, a distribuição equânime das demandas, a possibilidade de redução sempre que surgirem novos credenciados e, ainda, de descredenciamento. Nesta parte, importante esclarecer o item 8.7, pois emerge dúvida sobre quem de fato realizará a escolha do prestador de serviço. Será o usuário ou a Administração? (Ressalva 5).

28. No item 9, estão previstos os requisitos atinentes ao processo de habilitação dos credenciados, ou seja, a habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, a qualificação técnica, técnico-profissional e a qualificação econômico-financeira. Existe diferença entre o edital e o TR quanto à exigência de atestados de qualificação técnica, de modo que as regras devem ser unificadas, fazendo-se as devidas retificações (Ressalva 6).

30. Em relação ao item 9.4.6, relativo à recuperação judicial e a dispensa de apresentação de documentos, necessário que a sua redação seja adaptada aos recentes editais padronizados desta PGE (Ressalva 7). Existem, ainda, remissões que parecem estar equivocadas nos itens 9.3.2.4 e 9.5.6, o que deve ser corrigido ou justificado (Ressalva 8).

31. No item 10.4, está previsto que qualquer alteração no Contrato



de Credenciamento deverá ser feita por meio de termo aditivo próprio. Ocorre que tal procedimento vai de encontro ao entendimento desta PGE sobre a matéria, conforme acima narrado no BI 12/2018. É que não deveria valer para a alteração prevista no item 8.8 (O número de procedimentos contratados por credenciado pode ser reduzido ou alterado a qualquer momento, no interesse da Administração Pública, sempre que houver a inclusão de novos credenciados, o descredenciamento de alguns prestadores ou a ampliação da oferta dos serviços na rede própria.). Os itens 13.3 do edital e 1.3 e 5.3 do contrato seguem essa linha para prever Termo aditivo apenas para eventual alteração na capacidade instalada, de modo que pedese a retificação do item 10.4 (Ressalva 9)

32. O item. 10.5 prevê, ainda, que "Julgado apto ao Credenciamento, e havendo necessidade da Administração, a Proponente será convocada para assinar o Termo de Credenciamento, no prazo de até 05 (cinco) dias, a contar do recebimento da comunicação, sob pena de decair do direito ao Credenciamento (art. 90 da Lei nº 14.133/2021), sem prejuízo das sanções previstas na referida Lei". Nesta parte e nas demais (edital e anexos), considera-se necessário modificar a nomenclatura de "termo de credenciamento" para "contrato de credenciamento", conforme entendimento consolidado desta Procuradoria Consultiva. Da mesma maneira, necessária a retificação para adoção do termo "contratado" ao invés de credenciado, com o objetivo de uniformizar o TR, o edital e o contrato (Ressalva 10).

33. O item 11 prevê a possibilidade de alteração da credenciada por fusão, cisão ou incorporação e a possibilidade de manutenção dos serviços. O item 12 trata de reajuste pela tabela SISMEPE, glosas (item 13), obrigações das partes (Itens 14 e 15), ausência de garantia (16), formas e condições de pagamento (item 17). Nesse item encontra prevista a participação de terceiros na assistência ao beneficiário, o que não está devidamente esclarecido, o que deve ser retificado ou justificado, considerando a limitação prevista no art. 79, parágrafo único, V da Lei nº 14.133/21. (Ressalva 11) .

34. O TR prevê sanções gerais e específicas no item 18. Nesse ponto,



as sanções e respectivas penalidades foram discriminadas no edital (item 11 do edital). O TR previu, ainda, a impossibilidade de remuneração de militares com o serviço (item 19) e hipóteses de descredenciamento (item 20). Ocorre que a redação não está devidamente clara, considerando a discordância entre o item 20.2 com o item 18.1.1, o que deve ser melhor redigido ou esclarecido (Ressalva 12). Da mesma maneira, o item 11 do edital trata das infrações cometidas no curso do contrato, em descompasso com o que foi previsto no item 20.2 do TR (Ressalva 13).

35. A regulamentação quanto à gestão e fiscalização do contrato consta nos itens 21 e 22.

36. Ao final, foi anexada declaração de atendimento ao modelo padronizado de TR da SAD para processos de credenciamento (id. 66685706).

D) Edital e Anexos;

37. Em relação ao edital, vale ressaltar não existir, no momento, publicado no site da PGE instrumento padronizado de escolha de entidades credenciadas para a prestação de serviços de saúde do SUS, nem em relação aos serviços do SISMEPE, conquanto a modelagem aplicável aos procedimentos e serviços de saúde do Estado possa servir como parâmetro. Sendo assim, observa-se que o edital proposto segue o perfil e as exigências de recente processo de credenciamento de leitos de UTI Adulto, UTI Pediátrico, UTI Neonatal, UCI Neonatal e leitos de Enfermaria Adulto e Pediátrica recentemente examinado por esta Procuradoria Consultiva nos autos do processo SEI N° 2300001953.000004/2025-26, acima mencionado, com pequenas alterações para adequação ao SISMEPE a ao DASIS, de modo a considerar aprovada a minuta nos seus aspectos gerais, devendo ser corrigidos alguns equívocos. No edital, as entidades sem fins econômicos e filantrópicas foram previstas, mas não constam no Termo de Referência. Não parece ser a hipótese da participação de tais entidades, o que deve ser retificado ou devidamente justificado. (Ressalva 14)



387. Em geral os requisitos de qualificação estão organizados no edital de forma diferente do TR, de modo que tal uniformização é necessária. (Ressalva 15).

39. Além disso, existe divergência entre a vigência dos contratos de credenciamento no TR (item 10) e no edital (item 13). Observe-se que enquanto o termo de referência prevê o prazo de 12 meses de vigência, o edital prevê o prazo de 60 meses, o que deve ser corrigido para atendimento às necessidades do SISMEPE. O edital de credenciamento de leitos de UTI's, recentemente analisado por esta PGE, prevê o prazo de 60 (sessenta) meses de vigência. Necessário que a Diretoria de Apoio ao Sistema de Saúde da PMPE analise qual de fato é o melhor prazo a ser adotado de acordo com as suas particularidades. Sugere-se adotar a seguinte redação: "O prazo de vigência do CONTRATO é de XXX [inserir] meses/anos, contados da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado sucessivamente, obedecida a vigência máxima de 10 anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.(Ressalva 16)

40. Considerando não haver edital padronizado para os serviços do SISMEPE, por consequência é desnecessária a juntada da declaração de atendimento prevista no § 3º do art. 6º do Decreto nº 52.359/22. O edital e seus respectivos anexos (id. 67479467) foram devidamente assinados pela Comissão (CCSAD IV) composta por 4 (quatro) agentes de Contratação. Após as retificações, como é claro, necessárias novas assinaturas.

40. Quanto aos termos do edital, ainda, observa-se pequeno equívoco no item 5.1.1, o qual, salvo engano, deveria ser numerado como 5.1, renumerando-se os subitens subsequentes. Do mesmo modo, o item 5.5.3 encontra-se repetido. As falhas em tais pontos não atingem a essência e os objetivos do edital, mas é necessária a realização das correções (Ressalva 17).

41. Em relação à minuta do contrato, em face de despacho proferido na análise de processo de credenciamento da secretaria de saúde (Parecer



CT/CV nº 0221/2025 - AP/CR, SAJ 2025.02.1646, SEI nº 2300001953.000004/2025-26) e com o objetivo de uniformizar, necessária a modificação da redação da cláusula 12 do contrato para que passe a ter a seguinte redação (Ressalva 18):

CLÁUSULA XXX DA EXTINÇÃO DO CONTRATO

-Constituem motivos para extinção do CONTRATO, independentemente do prazo ou das obrigações nele estipuladas, as situações descritas no art. 137 da Lei 14.133/2021.

-A extinção consensual e a extinção determinada por ato unilateral da CONTRATANTE serão precedidas de autorização escrita e fundamentada da autoridade competente e reduzidas a termo, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

-Aplica-se à extinção do CONTRATO a disciplina dos arts. 138 e 139 da Lei nº 14.133, de 2021.

-O termo de extinção, sempre que possível, será instruído com os seguintes documentos:

- a) Balanço dos eventos contratuais já cumpridos ou parcialmente cumpridos;
- b) Relação dos pagamentos já efetuados e ainda devidos;
- c) Indenizações e multas.

E) Formação do preço referencial;

42. Em relação ao processo de formação de preços, observa-se a incidência das normas relacionadas ao sistema do SISMEPE, cuja precificação dos procedimentos de saúde é regida por tabelas próprias, as quais foram anexadas ao edital (Anexos A e B, 66685285 e 66685290).

43. Além disso, atendendo a tais especificidades, foi anexada Declaração de compatibilidade dos preços referenciais com os parâmetros de mercado, elaborada pelo servidor/setor responsável da DASIS/PMPE (id. 67394085):



Declaro, nos termos do Decreto nº 53.384/2022 e da Portaria SAD nº 2.692/2021, que os valores referenciais apresentados pelo órgão *Diretoria de apoio ao Sistema de Saúde da PMPE* são compatíveis com os preços praticados no mercado, onde foram obtidos através de tabela referencial de preços do SISMEPE, disponível no site <http://www.sismepe.pe.gov.br/>.

44. Com o objetivo de evitar questionamentos posteriores dos órgãos de controle, entende-se pertinente a juntada de nova declaração de compatibilidade dos preços de mercado, salientando o cumprimento dos parâmetros definidos na Portaria nº 2.679/21, cujo art. §1º do art. 7º prevê nos processos de inexigibilidade a utilização de outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente, o que parece ser a hipótese. (Ressalva 19).

45. Parece haver, ainda, certa inadequação com o credenciamento aqui proposto a necessidade de publicação do resultado da habilitação no Diário Oficial do Estado, prevista no item 6.4 do edital, o que pode ser resolvido mediante publicações no PE-INTEGRADO e no PNCP, com diminuição de custos. (Ressalva 20)

46. Vale salientar que não são de responsabilidade desta Procuradoria temas que fogem ao âmbito eminentemente jurídico, de modo que a responsabilidade pela aferição de tais preços recai sobre os servidor(es) responsável(is) pelo seu atesto e elaboração.

F) Declaração de Disponibilidade Orçamentária (DDO);

47. Sob o ponto de vista orçamentário, foi anexada Declaração de Disponibilidade Orçamentária (DDO), prevista no §1º do art. 29 do Decreto Estadual no 44.279/17, nos termos seguintes:



Objeto: Credenciamento de Pessoas Jurídicas para prestação de serviços médico-hospitalares, odontológico, farmacêutico, laboratorial, de diagnóstico, reabilitação e transporte especializado constantes na tabela SISMEPE, visando atender de forma complementar o que se fizer necessário para um eficiente atendimento aos beneficiários do Sistema de Saúde dos Militares do Estado de Pernambuco – SISMEPE.

Valor: R\$ 29.755.746,39

Fonte de Recurso: 0500/0753

UG: 390701 - DASIS

Programa de Trabalho: 10.302.0459.0297.0000

Ação: 0297

Natureza da despesa: 3.3.90.00

Categoria Econômica: Despesas Correntes

48. Da instrução dos autos, conclui-se, portanto, que a fase preparatória do procedimento licitatório teve trâmite regular. Ao final, foi produzida Nota Técnica pela Assessoria Técnica de Apoio à PGE atestando a regularidade jurídico-formal do procedimento (id. 67653257).

49. Após o retorno dos autos ao órgão de origem, recomenda-se a expedição de ato de autorização da autoridade competente para publicação do edital no Portal Nacional de Contratações Públicas (Recomendação 2).

III. CONCLUSÃO

50. Em face do exposto, em relação ao edital para Credenciamento de Pessoas Jurídicas para prestação de serviços médico-hospitalares, odontológico, farmacêutico, laboratorial, de diagnóstico, reabilitação e transporte especializado, visando atender de forma complementar o atendimento aos beneficiários do Sistema de Saúde dos Militares do Estado de Pernambuco – SISMEPE, considero aprovado o instrumento, condicionado ao cumprimento das seguintes ressalvas:

- a) Retificar as justificativas pela anadequação aos processos de credenciamento do Estado das disposições do Decreto Federal nº



11.878/2024;

b) Esclarecer e discriminação os DFD's concernentes aos serviços objeto do presente credenciamento;

c) Modificar no TR, no edital e contrato a nomenclatura "termo de credenciamento" para "contrato de credenciamento", bem como uniformizar os termos, sugerindo-se a adoção do termo "contratado" ao invés de "credenciado";

d) Retificar ou justificar a participação de pessoas físicas, considerando que o item 1.4 do TR prevê credenciamento de pessoas físicas e jurídicas, ao passo que o item 2.5 veda a participação de pessoas físicas. Do mesmo modo, o item 8.2 volta a falar de profissionais médicos e estabelecimentos de saúde, de modo que são necessárias retificações e justificativas quanto a participação ou não de pessoas físicas;

e) Justificar ou retificar o item 3.1.1.4 do TR, considerando a vedação prevista no art. 79, parágrafo único, V, da Lei nº 14.133/21, que impossibilita cometimento a terceiros do objeto contratado sem autorização expressa da Administração;

f) Esclarecer o item 8.7, pois emerge dúvida sobre quem de fato realizará a escolha do prestador de serviço: o usuário ou a Administração;

g) Unificar e retificar as diferenças no edital e no TR quanto aos requisitos de qualificação;

h) Adaptar a redação aos recentes editais padronizados da PGE quanto ao item 9.4.6 do TR, relativo à recuperação judicial e a dispensa de apresentação de documentos;

i) Retificar ou justificar as remissões constantes que parecem estar equivocadas nos itens 9.3.2.4 e 9.5.6 do TR;

j) Retificar o item 10.4 para especificar a necessidade de aditivo em processos de credenciamento, ressaltando-se as hipóteses de modificação por apostilamento prevista no Boletim Informativo nº 12/2018;



- k) Retificar ou justificar os itens 17.8 e 17.9 do TR quanto à participação de terceiros na assistência ao beneficiário, considerando a limitação prevista no art. 79, parágrafo único, V da Lei nº 14.133/21;
- l) Retificar ou justificar o item 20.2 do TR, que parece em desacordo com o item 18.1.1;
- m) Retificar o item 11 do edital trata das infrações cometidas no curso do contrato, em descompasso com o que foi previsto no item 20.2 do TR;
- n) Retificar ou justificar a necessidade de participação das entidades sem fins econômicos e filantrópicas no SISMEPE;
- o) Uniformizar as diferenças de organização sistemática entre os requisitos de qualificação no edital e no TR;
- p) Renumerar o subitem 5.1.1 do edital, o qual, salvo justificativa, deveria ser numerado como 5.1, renumerando-se os subitens subsequentes. Do mesmo modo, adequar o item 5.5.3 que está repetido;
- q) Analisar qual de fato é o melhor prazo de vigência para os contratos de credenciamento, a ser adotado de acordo com as particularidades da DASIS/PMPE, realizando-se as modificações, com alteração da cláusula para previsão de prorrogação por até dez anos;
- r) Modificar a redação da cláusula 12 do contrato para que passe a ter a redação contida no parágrafo 33 do presente pronunciamento;
- s) Juntar nova declaração de compatibilidade dos preços de mercado, salientando o cumprimento dos parâmetros definidos na Portaria nº 2.679/21;
- t) Retificar o item 6.4 do edital, ante da desnecessidade de publicação da habilitação no DOE, o que pode ser resolvido mediante divulgações no PE-INTEGRADO e no PNCP.

51. Após o retorno, recomenda-se a expedição de ato da autoridade competente determinando a publicação do presente edital no Portal Nacional de Contratações Públicas. (Recomendação 1)



52. Além disso, a elaboração de ETP em contratações posteriores se faz recomendável para prévia avaliação das alternativas cabíveis (ampliação da rede própria com nomeação de novos médicos; contratação mediante concorrência ou credenciamento; sistema de reembolso, etc) e a explanação sobre as razões/vantagens do credenciamento frente às demais possibilidades. (Recomendação 2)

Recife, 06 de junho de 2025

Alexandre Auto de Alencar
Procurador do Estado de Pernambuco