



COMUNICAÇÃO INTERNA Nº 532/2026

Glória do Goitá, 15 de abril de 2026.

DE: Secretaria de Saúde

PARA: Departamento de Licitações e Contratos

ASSUNTO: Solicitação de Anulação do Credenciamento nº 1/2026

Prezados,

Em face de indícios de irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado em auditoria realizada no Credenciamento nº 1/2026 (Inexigibilidade de Licitação nº 01/2026), solicito a anulação do referido processo de credenciamento pelas razões de fato e de direito a seguir expostas:

I - DOS FATOS

1. Indícios de irregularidade insanáveis apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco em decorrência de Procedimento Interno de Fiscalização nº PI2600028, deflagrado com o objetivo de analisar o Credenciamento nº 1/2026 (Inexigibilidade de Licitação nº 1/2026);
2. Expedição de **Ofício de Alerta ao Município**, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado, cientificando o Prefeito e a Secretária Municipal de Saúde acerca dos graves indícios de irregularidades no Credenciamentos nº 1/2026, que comprometeram a competitividade do certame;
3. Recomendação contida no Parecer Jurídico datado de 07/04/2026, que destaca o exercício do Poder de Autotutela.

II - DO FUNDAMENTO JURÍDICO:

A Administração Pública tem o dever de anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornam ilegais. Conforme o Art. 71 da Lei nº 14.133/2021, constatada a ilegalidade no processo licitatório, a Administração deve providenciar sua anulação.



III - DO PEDIDO

Diante do exposto, requer:

- a) O processamento da presente solicitação;
- b) A **ANULAÇÃO** do Processo de Credenciamento nº 1/2026 em razão do vício insanável acima demonstrado.

Limitados ao exposto, aguardamos providências

Atenciosamente,


Simone Chaves Lima Ferreira

Secretária de Saúde

Secretaria Municipal de Saúde
Simone Chaves L. Ferreira
Matricula 442



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://cfc.tce.pe.gov.br/cpp/validaDoc.seam> Código de documento: dfb8107f-de42-4014-9102-f19b425f093

IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

PROCESSO TCE-PE Nº 26100172-3

RELATOR: Conselheiro Valdecir Fernandes Pascoal

MODALIDADE: Medida Cautelar

EXERCÍCIO: 2026

UNIDADE JURISDICIONADA: Prefeitura Municipal de Glória do Goitá

INTERESSADOS: Simone Chaves Lima Ferreira - Secretária Municipal de Saúde, Jhonantan Santos da Silva - Responsável pelo Termo de Referência, Lucila Tarcisia do Nascimento - Agente de Contratação, Renata Matias de Araújo - Assessoria Jurídica, Andreza Maria da Silva Lima - Responsável pela Pesquisa de Preços, Otávio Rodrigo Cipriano da Silva Marinho - Controle Interno.

ADVOGADO: PAULO GABRIEL DOMINGUES DE REZENDE (OAB: 26965-DPE)

EMENTA

PROCESSO CAUTELAR. CREDENCIAMENTO. SERVIÇOS DE SAÚDE. CONSULTAS MÉDICAS E EXAMES DE DIAGNÓSTICO POR IMAGEM. INDÍCIOS DE TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA DE ATIVIDADE-FIM. INDÍCIOS DE SOBREPREÇO. IRREGULARIDADES NA FASE PREPARATÓRIA. ANÁLISE PRELIMINAR. PRESENÇA DA PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DAS IRREGULARIDADES. PRESENÇA DE PERIGO DE MORA REVERSO EM RAZÃO DA ESSENCIALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS DIRETAMENTE AO CIDADÃO. NÃO CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR. EXPEDIÇÃO DE ALERTA DE RESPONSABILIZAÇÃO AO GESTOR. DETERMINAÇÃO DE ABERTURA DE AUDITORIA ESPECIAL.

I. CASO EM EXAME



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://eiccc.tcc.gov.br/eipj/validaDoc.seam> Código do documento: dth8107f-dc42-4014-9102-f19b42513093

1. Trata-se de análise de pedido de medida cautelar formulado pela Gerência de Fiscalização de Procedimentos Licitatórios em razão do Credenciamento nº 1/2026 da Prefeitura Municipal de Glória do Goitá, destinado ao credenciamento de empresas para prestação de serviços de exames de diagnóstico por imagem e consultas em 16 especialidades médicas, com valor estimado de R\$ 5.796.387,84. O Município celebrou o Contrato nº 10/2026 com o Instituto Santa Bárbara de Gestão, Assistência à Saúde e Promoção Social (ISBA), comprometendo a integralidade do orçamento com essa única entidade. O Relatório Preliminar de Auditoria identificou nove achados negativos de natureza grave, abrangendo desde a modelagem jurídica do certame até irregularidades no contrato já celebrado, configurando risco de dano ao erário municipal.

II. RAZÕES DE DECIDIR

2. Probabilidade do direito: Em análise preliminar, verifica-se plausibilidade jurídica nos achados negativos identificados pela equipe de auditoria. Os indícios apontam para: (i) terceirização ilícita de atividade-fim, com execução contínua de serviços finalísticos de saúde nas dependências públicas por 12 meses, em possível burla ao concurso público (art. 37, II, CF/88) e sem preferência às entidades filantrópicas (art. 199, § 1º, CF/88); (ii) sobrepreço com multiplicadores de até 24,8 vezes a Tabela SUS, resultante de pesquisa de mercado desconectada da realidade regional; (iii) exigência ilegal de contrapartida de 20% de exames gratuitos mantida no edital durante fase de atração, restringindo competitividade; (iv) ausência de planejamento prévio demonstrado apenas após auditoria; (v) superdimensionamento artificial de quantitativos, evidenciado pela correlação irreal de 100% entre consultas oftalmológicas e exames de alta complexidade; (vi) critério de distribuição por



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: https://etce.tce.pe.gov.br/cnpj/validaDoc;seam?codigo_documento:df8107f-de42-4014-9102-f19b425f3093

cotas fixas violando livre escolha do usuário; (vii) indícios de montagem processual a posteriori, com antedatção de documentos; (viii) exigências restritivas de habilitação; e (ix) possível quarterização ilícita, considerando delegação de 16 especialidades a entidade única com vedação de subcontratação. A assinatura do contrato durante período de notificações preventivas da auditoria e em descompasso com ressalvas do Parecer Jurídico nº 4/2026 reforça, em tese, a gravidade dos achados.

3. Perigo da demora: O contrato encontra-se em plena execução, com compromisso financeiro de R\$ 5.796.387,84. A cada nova ordem de serviço emitida e liquidada consolida-se, em tese, potencial dano ao erário municipal, caso confirmados os indícios de sobrepreço apurados. Todavia, o contrato vincula-se diretamente à prestação de serviços essenciais de saúde à população, com demanda reprimida informada de 4.012 procedimentos, o que exige ponderação cautelosa entre tutela do erário e continuidade da assistência de saúde aos cidadãos.

4. Risco de dano reverso: A despeito do cenário fático decorrer, em tese, da ausência de planejamento e da própria inércia administrativa, vislumbra-se, nesse exame preliminar, a presença de perigo de dano reverso, considerando que o contrato, em execução, vincula-se à prestação de serviços essenciais de saúde à população, demandando teste Tribunal medida interventiva gradativa e proporcional, de modo a compatibilizar proteção do erário com continuidade do atendimento público de um serviço essencial.

5. Juízo de proporcionalidade: A suspensão



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/cnp/validaDoc.seam> Código do documento: dhf8107f-de42-4014-9102-f19b425e093

imediate da execução contratual, embora juridicamente admissível diante da gravidade dos achados em análise preliminar, poderia acarretar risco concreto de desassistência à saúde da população. À luz do princípio da proporcionalidade e do art. 4º, parágrafo único, da Resolução TC nº 155/2021, adota-se medida gradativa igualmente eficaz: expedição de alerta formal ao gestor, cientificando-o da gravidade dos indícios de irregularidades, da responsabilidade exclusiva pela continuidade da execução nas condições apuradas, cumulada com abertura de Auditoria Especial para aprofundamento da apuração, com citação de todos os envolvidos na relação contratual. Essa providência concilia proteção do erário com continuidade do atendimento público, reservando-se a possibilidade de medida suspensiva posterior caso confirmado agravamento da situação. A análise aprofundada da matéria ocorrerá no curso da Auditoria Especial e no julgamento de mérito.

III. DISPOSITIVO E TESE PRELIMINAR

6. Não conceder a medida cautelar pleiteada, determinando-se a expedição de ofício de alerta ao Município de Glória do Goitá e a abertura de Processo de Auditoria Especial para exame aprofundado do Credenciamento nº 1/2026 e do Contrato nº 10/2026.

7. Tese preliminar:

a. Em análise preliminar, a execução contínua de serviços finalísticos de saúde nas dependências públicas, mediante credenciamento com vigência de 12 meses e remuneração por tabela fixa, apresenta indícios de terceirização ilícita de atividade-fim, em possível violação ao dever constitucional de concurso público (art. 37, II, CF/88) e à



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://cfc/ccc/ccc/pe.gov.br/cpp/validadoc/seam> Código do documento: dff8107f-dc42-4014-9102-f19b425f3093

exigência de preferência às entidades filantrópicas na complementação do SUS (art. 199, § 1º, CF/88).

b. Configura-se, em tese, plausibilidade de sobrepreço quando a pesquisa de preços adota parâmetros de abrangência nacional desconectados da realidade regional, resultando em multiplicadores de até 24,8 vezes a referência oficial da Tabela SUS, sem demonstração analítica de sua adequação à realidade local.

c. A delegação de múltiplas especialidades médicas a entidade única, com vedação expressa de subcontratação e ausência de demonstração de capacidade operativa própria, apresenta, em juízo de probabilidade, indícios de quarteirização ilícita mediante possível pejetização do corpo clínico.

d. Em sede de análise preliminar, a assinatura de contrato durante período de notificações preventivas da auditoria e em descompasso com ressalvas do próprio parecer jurídico municipal evidencia, em tese, assunção deliberada de risco pelo gestor.

e. A não concessão de medida cautelar suspensiva, em contexto de serviços essenciais de saúde, não importa juízo de regularidade do ato administrativo, reservando-se a possibilidade de adoção de providências mais gravosas caso o aprofundamento da apuração revele agravamento das irregularidades.

DECISÃO MONOCRÁTICA



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/cep/validaDoc.seam> Código do documento: df8107f-dc42-4014-9102-f79b425f3093

Trata-se de processo de Medida Cautelar formalizado pela Gerência de Fiscalização de Procedimentos Licitatórios (GLIC/DPLTI), em decorrência do Procedimento Interno de Fiscalização nº PI2600028, instaurado para analisar o Credenciamento nº 1/2026 (Inexigibilidade de Licitação nº 1/2026) da Prefeitura Municipal de Glória do Goitá/PE, cujo objeto consiste no credenciamento de empresas para prestação de serviços de exames de diagnóstico por imagem (raio-x e ultrassonografias) e consultas correlatas em 16 especialidades médicas, destinados aos pacientes da Rede Municipal de Saúde, com valor total estimado de R\$ 5.796.387,84 (cinco milhões, setecentos e noventa e seis mil, trezentos e oitenta e sete reais e oitenta e quatro centavos).

O certame foi publicado em 14 de janeiro de 2026 no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Em 26 de janeiro de 2026 — período exato em que a equipe de auditoria emitia notificações preventivas ao Município (docs. 3-4 dos autos) — a Prefeitura celebrou o Contrato nº 10/2026 com o Instituto Santa Bárbara de Gestão, Assistência à Saúde e Promoção Social (ISBA), associação sem fins lucrativos, comprometendo a integralidade do orçamento estimado com essa única entidade. O Relatório Preliminar de Auditoria identificou nove achados negativos de natureza grave, que abrangem desde a modelagem jurídica do certame até irregularidades constatadas diretamente no Contrato nº 10/2026 já celebrado.

Em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, nos termos do art. 10 da Resolução TC nº 155/2021, a Secretária Municipal de Saúde, Sra. Simone Chaves Lima Ferreira, foi notificada em 4 de fevereiro de 2026, apresentando tempestivamente sua manifestação defensiva em 11 de fevereiro de 2026, por meio de advogados constituídos (Processo nº 26100172-3). A defesa, instruída com volumosa documentação complementar (docs. 29-55), requereu o indeferimento da medida cautelar, arguindo a legalidade de cada ato impugnado e a inocorrência dos pressupostos cautelares.

A manifestação defensiva foi submetida à análise da equipe de auditoria da GLIC/DPLTI, que elaborou o Parecer em Medida Cautelar, cujas conclusões sustentaram a manutenção integral dos achados negativos — exceto quanto à ausência de parecer jurídico, item considerado sanado pela juntada tardia do Parecer Jurídico nº 4/2026 — e reiteraram a necessidade de expedição da medida cautelar. A proposta de encaminhamento já havia sido corroborada pelo Despacho de Opinativo da DPLTI, de 2 de fevereiro de 2026, segue o Parecer na íntegra:

1. INTRODUÇÃO

Este parecer visa atender ao despacho do Conselheiro Relator (doc. 56), o qual determina a análise da defesa apresentada pela Prefeitura Municipal de Glória do Goitá acerca do Credenciamento n.º 1/2026 (Inexigibilidade de Licitação n.º 1/2026), que tem por objeto o credenciamento de empresas para prestação de serviços de exames de diagnóstico por imagem (raio-x, ultrassonografias), bem como consultas correlatas, destinados aos pacientes da Rede Municipal de Saúde, com valor prévio orçado em R\$ 5.796.387,84.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/ejip/validarDoc.seam> Código do documento: df8107f-dc42-4014-9102-f19b42513093

No âmbito do Procedimento Interno n.º PI2600028, instaurado inicialmente para analisar o Credenciamento n.º 1/2026, a equipe de auditoria solicitou a suspensão cautelar do credenciamento e de seus pagamentos (doc. 25). Em sede de oitiva prévia (Processo n.º 26100172-3), a Sra. Simone Chaves Lima Ferreira, Secretária Municipal de Saúde, apresentou tempestivamente a sua manifestação de defesa. A gestora acostou novos documentos requerendo o indeferimento da medida cautelar (docs. 29-55).

Informa-se que o certame já ultrapassou a fase preparatória e se encontra na etapa de credenciamento e execução, com a formalização do Contrato n.º 10/2026, celebrado em 26/01/2026, com o Instituto Santa Bárbara de Gestão, Assistência à Saúde e Promoção Social - ISBA (doc. 31).

A análise foi conduzida em conformidade com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), segundo a Portaria TC n.º 266/2024, e com a Resolução TC n.º 155/2021.

2. ANÁLISE TÉCNICA

2.1. IRREGULARIDADES DO RELATÓRIO PRELIMINAR DE AUDITORIA

2.1.1. Adoção indevida do credenciamento para complementar os serviços de saúde do SUS

Síntese do Relatório Preliminar de Auditoria Síntese do Relatório Preliminar de Auditoria

A equipe de auditoria apontou a modelagem irregular da contratação. Essa falha caracteriza possível terceirização ilícita de atividade-fim e burla ao concurso público, visto que os profissionais privados prestariam os serviços finalísticos de forma contínua nas dependências da própria Administração.

A análise constatou violação ao art. 199, parágrafo 1.º, da Constituição Federal e ao art. 130 da Portaria de Consolidação n.º 1/2017 do Ministério da Saúde. A utilização do credenciamento universal preteriu a obrigatória preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos na complementação do Sistema Único de Saúde (doc. 25, págs. 11-20).

Síntese da defesa

A Administração argumenta que a contratação possui amparo legal no art. 199, parágrafo 1.º, da Constituição Federal e nos arts. 24 e 25 da Lei Federal n.º 8.080/1990, legislações que preveem a participação complementar da iniciativa privada no âmbito do Sistema Único de Saúde.

A defesa diferencia a prestação de serviço por credenciamento da delegação de gestão. O ente privado atuaria apenas como executor de procedimentos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://tce.tce.pe.gov.br/e/pp/validaDoc.seam> Código do documento: d1b8107f-dc42-4014-9102-f19b42513093

específicos demandados pela rede, enquanto a regulação e o controle permaneceriam sob responsabilidade do Município.

Cita jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), especificamente os Processos TC n.º 25101385-6 e n.º 25101337-6, que autoriza a segregação de atividades de apoio técnico-operacional, como os exames de imagem, das atividades finalísticas diretas. Essa separação justificaria o uso do credenciamento para as atividades instrumentais.

A gestão sustenta que a contratação representa uma atuação transitória e excepcional para suprir gargalos pontuais, visando fortalecer o sistema local sem onerar a máquina pública de forma permanente, e não uma substituição da rede pública (doc. 29).

Análise da auditoria

Os argumentos apresentados pela Administração não afastam as irregularidades apontadas no Relatório Preliminar de Auditoria.

A defesa fundamenta a legalidade da contratação na necessidade de complementação do Sistema Único de Saúde, com amparo no art. 199, parágrafo 1.º, da Constituição Federal e na Lei Federal n.º 8.080/1990. Contudo, a gestão municipal ignora que a própria legislação invocada exige a concessão de preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.

A adoção do credenciamento universal nivelou o mercado e preteriu o terceiro setor, em violação ao dever de realizar chamamento público prévio e exclusivo para essas entidades, conforme determina o art. 130, parágrafo 2.º, da Portaria de Consolidação n.º 1/2017 do Ministério da Saúde. Ademais, constata-se que, embora a única contratada até o momento, o Instituto Santa Bárbara de Gestão, Assistência à Saúde e Promoção Social - ISBA (doc. 31), seja constituída sob a forma de associação sem fins lucrativos, o Credenciamento n.º 1/2026 a coloca na posição de uma clínica prestadora de serviços tarifados, o que desvirtua a lógica do fomento e a configura como mera atravessadora de serviços de saúde.

A justificativa de que a contratação possui natureza transitória e excepcional colide com as regras do edital e com a conduta da própria Administração. O instrumento convocatório fixou vigência de 12 meses e estabeleceu cotas mensais regulares e sucessivas (doc. 19, págs. 19 e 20). Essa condição se materializou com a assinatura do Contrato n.º 10/2026, em 26/01/2026, que confirmou o prazo contínuo de 12 meses e o empenho global de R\$ 5.796.387,94 (doc. 31). A conduta administrativa descaracteriza qualquer esforço concentrado pontual e evidencia a intenção de suprir necessidade permanente de pessoal sem o devido planejamento para concurso público ou processo seletivo simplificado (se for o caso).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etec.tce.pe.gov.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: dft8107f-dc42-4014-9102-f19b425f3093

A defesa busca equiparar as consultas médicas e os exames de imagem a meras atividades de apoio técnico-operacional, citando jurisprudência para justificar a modelagem adotada. Essa equiparação incorre em erro técnico.

O objeto do certame abrange consultas em 16 especialidades médicas e exames de ultrassonografia que exigem interpretação diagnóstica e emissão de laudo. O diagnóstico clínico e a emissão de laudos constituem atos médicos complexos e representam atividades finalísticas de assistência à saúde, não se confundindo com serviços instrumentais ou de apoio.

A previsão contida no item 6.1 do termo de referência (doc. 11, pág. 4) agrava a irregularidade ao permitir a execução contínua desses serviços médicos dentro das instalações da rede pública municipal. A cessão de espaço físico para que profissionais privados realizem diagnósticos de forma regular na fila de pacientes configura locação de mão de obra e terceirização ilícita de atividade-fim.

O fornecimento do aparelho de ultrassom pela empresa contratada figura como aspecto acessório e não desnatura a essência do serviço prestado, que exige atuação privativa de profissional médico. A referida prática burla a exigência constitucional de concurso público, prevista no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, e resulta na mera substituição de servidores públicos da área da saúde.

O quadro se agrava diante da cláusula quarta do Contrato n.º 10/2026 (doc. 31, pág. 6), que veda expressamente a subcontratação do objeto. Havendo o risco de ser inviável que a entidade forneça diretamente, com quadro próprio, médicos de 16 especialidades distintas para absorver um contrato no interior do Estado, fica materializado o risco iminente de quarteirização disfarçada, mediante a pejetização do corpo clínico, o que confirma o viés de locação irregular de mão de obra.

2.1.2. Pesquisa de mercado inadequada e inobservância da economia de escala e das peculiaridades locais

Síntese do Relatório Preliminar de Auditoria

A equipe de auditoria constatou possível sobrepreço e inobservância da economia de escala, em desrespeito ao art. 23 da Lei Federal n.º 14.133/2021. A pesquisa de preços utilizou parâmetros de abrangência nacional e ignorou as peculiaridades regionais. Essa falha metodológica resultou em multiplicadores de até 24,8 vezes o valor da referência oficial, a exemplo das consultas em neuropediatria. A estimativa excedeu de forma injustificada os parâmetros do Programa Nacional de Redução de Filas (doc. 25, págs. 21-29).

Síntese da defesa



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etec.tce.pe.gov.br/e/pp/validaDoc.seam> Código do documento: dh:8107f-dc:42-4014-9102-f19b425f3093

A Administração alega que a pesquisa de preços adotou a metodologia de média saneada, amplamente reconhecida pelo Tribunal de Contas da União, para afastar distorções estatísticas. A gestão justifica que iniciou a pesquisa no âmbito local e precisou expandi-la para a região Nordeste e, posteriormente, para o nível nacional, em razão da escassez de prestadores locais e da insuficiência de informações para compor a amostra representativa.

Quanto à comparação com a Tabela de Procedimentos do SUS, a defesa sustenta que essa referência se encontra defasada desde 2002. O uso exclusivo da tabela tornaria os valores pouco atrativos e provocaria deserção no certame.

A unidade jurisdicionada destaca que as planilhas contêm valores estimativos máximos. A gestão argumenta que não haveria materialização de prejuízo aos cofres públicos, visto que o credenciamento não obriga a Administração Pública a contratar (doc. 29).

Análise da auditoria

Os argumentos apresentados pela unidade jurisdicionada não afastam a irregularidade na formação dos preços.

A aplicação da metodologia de média saneada não corrige a distorção geográfica da amostra. A incorporação indiscriminada de valores praticados em municípios com realidades socioeconômicas distintas infla o preço de referência, independentemente do uso de desvio padrão. O custo de serviços médicos possui relação direta com o custo de vida local e a disponibilidade regional de profissionais.

A defesa não apresentou provas documentais que demonstrem a impossibilidade de atrair prestadores locais ou regionais. A ausência de e-mails, relatórios de tentativas frustradas ou chamamentos desertos impede a comprovação da alegada escassez no Estado de Pernambuco. A expansão imediata para o nível nacional sem o devido lastro probatório caracteriza falha de planejamento e viola o princípio da regionalização.

A alegação sobre a defasagem da referência federal apresenta procedência parcial, mas não justifica os multiplicadores adotados. O Ministério da Saúde instituiu o Programa Nacional de Redução de Filas justamente para oferecer valores majorados e atrair prestadores, operando com multiplicadores razoáveis, como duas ou três vezes o valor da tabela original. A Prefeitura Municipal de Glória do Goitá, contudo, propôs multiplicadores de até 24,8 vezes. O repasse assumiu quase a totalidade do custo com recursos do Tesouro Municipal, atingindo 96% do financiamento em algumas especialidades. Essa desproporção descaracteriza o caráter acessório do complemento financeiro e



transforma a rubrica em financiamento integral de preços fora da realidade da administração pública.

A justificativa de que os valores possuem caráter meramente estimativo e não obrigam a contratação carece de amparo técnico e é faticamente desmentida pela conduta da própria Administração. A definição de preços no edital, oriunda de pesquisa de mercado com graves falhas metodológicas, estabelece a remuneração exata que a Administração pagará por cada serviço executado, uma vez que o credenciamento opera com tabela fixa e não envolve disputa de lances.

A fixação de um valor base sem a demonstração analítica de sua adequação à realidade local contamina toda a execução contratual e consolida o risco de dano ao erário e de sobrepreço. Mais do que um risco potencial, a submissão do ente público a essa tabela se materializou concretamente com a assinatura do Contrato n.º 10/2026, firmado com o ISBA em 26/01/2026, comprometendo o valor global estimado de R\$ 5.796.387,84 (doc. 31). A formalização do ajuste nesse montante engessa o orçamento municipal em uma tabela com multiplicadores injustificados.

Adicionalmente, considerando a natureza jurídica da contratada e a vedação à subcontratação imposta na cláusula quarta do referido instrumento, esses valores potencialmente majorados atuam como indutor financeiro que possibilita à entidade operar de forma irregular como mera atravessadora e agenciadora de mão de obra em 16 especialidades médicas, viabilizando margens financeiras incompatíveis com a prestação direta, complementar e eficiente de serviços ao SUS

2.1.3. Exigência ilegal de contrapartida de 20% dos exames gratuitos pela contratada

Síntese do Relatório Preliminar de Auditoria

O relatório identificou exigência ilegal nos itens 6.2 e 7.2 do termo de referência, que impõem à contratada a contrapartida de fornecimento gratuito de 20% dos exames (doc. 11, pág. 4). Essa prática desvirtua a essência do credenciamento e afronta os princípios de isonomia e transparência previstos no art. 5.º da Lei Federal n.º 14.133/2021, além de indicar possível sobrepreço embutido nos exames pagos para financiar a cota de gratuidade (doc. 25, págs. 30-32).

Síntese da defesa

A unidade jurisdicionada reconhece a falha, porém esclarece que a exigência já foi objeto de deliberação interna para supressão e que a permanência da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etec.tec.pe.gov.br/eip/validaDoc.seam> Código do documento: dfb8107f-dc42-4014-9102-f19b42513093

cláusula nos documentos decorreu de erro na publicação formal da errata pelo setor responsável. A administração pública afirma que a referida exigência não foi executada na prática e junta aos autos as minutas contratuais que atestam a ausência de aplicação da cota gratuita.

A defesa sustenta que, com base nesses elementos, não houve distorção na formação de preços nem enriquecimento sem causa do ente público. Esse fato esvaziaria o achado quanto ao risco de dano ao erário e à limitação da competitividade (doc. 29). Análise da auditoria

Os argumentos apresentados pela unidade jurisdicionada confirmam a irregularidade apontada no Relatório Preliminar, mas não afastam a gravidade da conduta, que resultou em restrição à participação de interessados no credenciamento e violação à isonomia.

A defesa reconhece a inclusão da exigência de contrapartida de 20% de exames gratuitos no edital original. A alegação de que a supressão dessa cláusula não constou do edital público por mera falha administrativa é inaceitável, pois desconsidera os efeitos dessa omissão na fase de atração do certame.

A análise da formação de preços revela que o orçamento global estimado em R\$ 5.796.387,84 se baseou em pesquisas de mercado e contratações de outros municípios que não contemplavam, em suas matrizes de custo, a obrigação de 20% de gratuidade, indicando, portanto, que a Administração vinculou um encargo financeiro significativo e atípico a uma tabela de preços ordinária. Essa modelagem tornou a execução contratual financeiramente desvantajosa ou inviável para potenciais interessados.

Ao acessar o Portal Nacional de Contratações Públicas, PNCP, e deparar-se com os itens 6.2 e 7.2 no edital ajustado com errata (doc. 19), potenciais prestadores de serviços de saúde abstiveram-se de participar do credenciamento, sob a premissa de que arcariam com a cota gratuita.

A irregularidade se materializa na assimetria de informação gerada pela Administração. A comprovação de que o Contrato n.º 10/2026, firmado com o Instituto Santa Bárbara de Gestão, Assistência à Saúde e Promoção Social - ISBA (doc. 31), foi executado sem a exigência de gratuidade corrobora o direcionamento velado. A supressão de uma cláusula restritiva dessa magnitude exigia, imperativamente, a republicação ostensiva do edital e a reabertura dos prazos para manifestação de interesse.

A apresentação do edital sem a cláusula restritiva apenas nos autos do processo de contratação (doc. 30), sem publicidade, evidencia o desvirtuamento da lisura processual. A contratada, ISBA, foi beneficiada ao operar sob uma tabela de preços de mercado, isenta do ônus de 20%, que serviu como barreira de entrada para os demais concorrentes, o que caracteriza afronta direta aos princípios da transparência, da impessoalidade e do julgamento objetivo, nos termos do art.



5.º da Lei Federal n.º 14.133/2021. O vício na fase preparatória é insanável e contamina o credenciamento em sua totalidade.

2.1.4. Ausência de demonstração da necessidade de complementariedade dos serviços de saúde do SUS

Síntese do Relatório Preliminar de Auditoria

A equipe de auditoria verificou a ausência de comprovação técnica e estatística da insuficiência da rede própria ou da impossibilidade de sua expansão por meio de concurso público. A omissão viola o art. 130 da Portaria de Consolidação n.º 1/2017 do Ministério da Saúde e a Lei Federal n.º 8.080/1990, arts. 24 e 25.

O relatório apontou contradição no próprio planejamento da contratação. A gestão justificou a terceirização para absorver demandas reprimidas de caráter temporário por meio de mutirões, mas formalizou contrato de vigência contínua pelo prazo de 12 meses (doc. 25, págs. 33-40).

Síntese da defesa

A Administração apresenta relatórios que atestam demanda reprimida de 4.012 procedimentos em múltiplas especialidades, com tempo de espera na fila estadual estimado em aproximadamente um ano. A gestão argumenta que a contratação de servidores por concurso público seria inviável do ponto de vista administrativo e financeiro para absorver um passivo excepcional acumulado de exames e consultas especializadas.

A defesa explica que a contratação possui finalidade exclusiva de zerar ou reduzir a demanda reprimida, configurando medida complementar, e não substitutiva, da rede municipal de saúde. Quanto à vigência contratual de 12 meses, a unidade jurisdicionada justifica que o prazo visa garantir a continuidade e a segurança jurídica para os prestadores, uma vez que o exaurimento da fila de espera de forma concentrada demandaria constância para a sua completa regularização (doc. 29).

Análise da auditoria

Os argumentos apresentados pela unidade jurisdicionada confirmam a irregularidade apontada no Relatório Preliminar de Auditoria.

A gestão municipal tentou sanar a ausência de planejamento mediante a elaboração extemporânea de documentos justificativos. A Nota Técnica n.º 1/2026 (doc. 35) e o Relatório de Fila Expectante (doc. 33) foram produzidos, respectivamente, em 9 e 10 de fevereiro de 2026, dias após a emissão do relatório de auditoria (doc. 25) e semanas após a assinatura do contrato com a empresa credenciada (doc. 31). Essa conduta comprova que o Estudo Técnico Preliminar - ETP original carecia de base empírica e que a contratação ocorreu



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etcc.tce.pe.gov.br/e/validaDoc.seam> Código do documento: dfb8107f-dc42-4014-9102-f19b425f3093

sem a prévia demonstração da real necessidade, em violação direta ao art. 18, parágrafo 1.º, da Lei Federal n.º 14.133/2021.

A juntada posterior do Relatório de Demanda Reprimida da Central de Regulação em Saúde (doc. 32), que demonstra um quantitativo de 4.012 procedimentos, não convalida o vício da fase preparatória. Pelo contrário, o fato de o Contrato n.º 10/2026 ter sido assinado com o ISBA em 26/01/2026 (doc. 31), com o valor global de R\$ 5.796.387,84, semanas antes da extração dos referidos relatórios gerenciais, evidencia que a gestão comprometeu o erário sem qualquer lastro quantitativo contemporâneo à decisão de contratar.

A justificativa de inviabilidade de concurso público exige estudo de impacto financeiro e estrutural prévio, e não alegações genéricas formuladas apenas em sede de defesa. A legislação do Sistema Único de Saúde determina que a complementação pela iniciativa privada possui caráter subsidiário. A terceirização de consultas em 16 especialidades médicas por período contínuo de 12 meses evidencia a transferência da execução de serviços essenciais e rotineiros para prestadores privados.

A alegação de que a vigência anual visa conferir segurança jurídica para o exaurimento da fila por meio de mutirões mantém a contradição estrutural do planejamento e é incoerente com o escopo do contrato assinado. Um mutirão caracteriza-se como esforço concentrado e temporário para reduzir passivos assistenciais específicos.

A formatação de um edital de credenciamento com vigência estendida, que estipula cotas regulares de procedimentos para o funcionamento ordinário da rede municipal em ampla diversidade de especialidades clínicas e de imagem delegadas a uma única entidade, descaracteriza a excepcionalidade alegada. A referida modelagem consolida a substituição indevida e prolongada da capacidade orgânica da administração pública, em contrariedade ao art. 24 da Lei Federal n.º 8.080/1990 e ao art. 130 da Portaria de Consolidação n.º 1/2017 do Ministério da Saúde.

2.1.5. Ausência de justificativa e de base em elementos objetivos na definição dos quantitativos estimados

Síntese do Relatório Preliminar de Auditoria

A equipe de auditoria constatou a ausência de memórias de cálculo analíticas que fundamentem os quantitativos exigidos, em ofensa ao art. 18, parágrafo 1.º, inciso IV, e ao art. 40, inciso III, da Lei Federal n.º 14.133/2021.

O relatório questiona a padronização irrealista no bloco oftalmológico, evidenciada pela correlação de 100% entre o quantitativo de consultas e o de procedimentos de altíssima complexidade. Essa constatação evidencia a



formatação de pacotes de procedimentos artificiais e materializa o risco de superdimensionamento orçamentário (doc. 25, págs. 41-45).

Síntese da defesa

A Administração afirma que o planejamento utilizou critérios técnicos objetivos, baseados na média histórica de capacidade não atendida da rede e na demanda registrada na fila do Sistema de Regulação, conforme os relatórios de demanda reprimida (docs. 32-33). A defesa ressalta que as quantidades indicadas no edital representam teto orçamentário e não obrigam a execução integral, visto que os pagamentos ficam restritos aos procedimentos efetivamente realizados e devidamente regulados.

Quanto à correlação entre as consultas oftalmológicas e os exames de imagem, a gestão reconhece a necessidade de refinamento no planejamento, porém sustenta que o apontamento formal não comprometeria a pertinência da contratação. Por fim, a unidade jurisdicionada cita jurisprudência deste Tribunal de Contas, consubstanciada no Acórdão TCE-PE n.º 2078/2025 e no Acórdão TCE-PE n.º 2205/2025, argumentando que se afasta o risco de grave lesão ao erário quando a equipe de fiscalização não aponta indícios consolidados de superestimativa, limitando-se à presunção teórica (doc. 29).

Análise da auditoria

Os argumentos apresentados pela unidade jurisdicionada não elidem as irregularidades apontadas no Relatório Preliminar de Auditoria.

A defesa sustenta que utilizou dados do Sistema de Regulação para fundamentar os quantitativos, contudo, a própria confecção extemporânea do Relatório de Demanda Reprimida (doc. 32) e do Relatório de Fila Expectante (doc. 33) comprova que a Administração Pública não possuía a memória de cálculo analítica no momento da elaboração do Estudo Técnico Preliminar. A gestão fixou as estimativas sem o devido lastro documental prévio, em violação ao art. 18, parágrafo 1.º, inciso IV, e ao art. 40, inciso III, da Lei Federal n.º 14.133/2021. A admissão pela defesa de que a correlação de 100% entre consultas oftalmológicas e exames de alta complexidade representa um ponto a ser refinado confirma a artificialidade do planejamento.

A Administração formatou pacotes de procedimentos irreais, presumindo que todos os 2.400 pacientes em triagem oftalmológica necessitariam simultaneamente de biometria ultrassônica, microscopia especular e mapeamento de retina. Essa distorção materializa a superestimativa dos quantitativos, afastando a alegação defensiva de que a auditoria operou no campo da presunção teórica.

Nos precedentes citados, relativos ao Acórdão TCE-PE n.º 2078/2025 e ao Acórdão TCE-PE n.º 2205/2025, a equipe de fiscalização não havia apontado indícios de superestimativa nos quantitativos ou de sobrepreço nos valores



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://eccc.tce.pe.gov.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: dfb8107f-de42-4014-9102-f19b425f3093

unitários. No presente caso, os autos evidenciam o superdimensionamento artificial e objetivo do orçamento estimado, comprovado documentalmente pela incongruência matemática dos procedimentos oftalmológicos e materializado concretamente na assinatura do Contrato n.º 10/2026 com o ISBA (doc. 31), que absorveu integralmente essa modelagem viciada.

A justificativa de que as quantidades configuram mero teto orçamentário e não obrigam a execução integral contraria os princípios do planejamento das contratações públicas e é desmentida pela própria cronologia dos fatos. A fixação de um limite máximo superestimado compromete a margem de empenho do ente público, imobiliza recursos orçamentários que poderiam ser destinados a outras políticas públicas e distorce a avaliação da viabilidade econômica do certame.

Ao assinar o Contrato n.º 10/2026, em 26/01/2026, pelo valor global de R\$ 5.796.387,84, semanas antes da própria geração dos relatórios de fila que supostamente justificariam a demanda, a Administração comprometeu a totalidade desse teto irreal com uma única entidade. A exigência legal de quantificação adequada visa garantir a eficiência na alocação dos recursos públicos, não se admitindo a adoção de valores superdimensionados sob o pretexto de pagamento condicionado à execução.

2.1.6. Indevido critério para distribuição de demandas

Síntese do Relatório Preliminar de Auditoria

O modelo de execução adotado baseou-se na divisão matemática e no rodízio sequencial simples das demandas entre todas as credenciadas, na forma de cota fechada, sem considerar a capacidade operativa e a localização dos serviços. A equipe de auditoria entende que esse formato restringe a livre escolha do paciente e contraria a modalidade de credenciamento prevista no art. 79, da Lei Federal n.º 14.133/2021, além de gerar entraves logísticos no acesso ao tratamento (doc. 25, págs. 46-50).

Síntese da defesa

A Administração defende que a estratégia de cota fixa teve como finalidade garantir que todas as empresas credenciadas recebam parcela equitativa da demanda prevista. A unidade jurisdicionada argumenta que disponibilizará veículos próprios para o transporte dos pacientes residentes na zona rural e dos grupos vulneráveis, o que eliminaria as desvantagens logísticas apontadas pela auditoria. A gestão aduz que o modelo concilia o rodízio com os princípios da eficiência, da acessibilidade e da integralidade do cuidado, inserindo-se na margem de discricionariedade administrativa para a definição de critérios licitatórios (doc. 29).



Análise da auditoria

Os argumentos apresentados pela unidade jurisdicionada não afastam a irregularidade do critério de distribuição.

A alegação de que as cotas fixas visam garantir parcela equitativa para as empresas desvirtua a finalidade do credenciamento em saúde. O instituto do credenciamento serve para ampliar a rede de atendimento em favor do cidadão. O modelo adotado ignora o direito do usuário do Sistema Único de Saúde, afastando a possibilidade de usar o art. 79, inciso II, da Lei Federal n.º 14.133/2021, que estabelece a seleção do prestador pelo próprio beneficiário direto do serviço.

A oferta de veículos municipais para o transporte de pacientes abranda o impacto no cidadão, mas não corrige a ineficiência do modelo para a Administração Pública. O encaminhamento obrigatório de usuários para clínicas distantes de suas residências, apenas para cumprir a cota matemática do rodízio sequencial, gera uma despesa pública desnecessária com deslocamento. A adoção da livre escolha permitiria que o paciente optasse pela unidade credenciada mais próxima, o que racionalizaria o uso da frota sanitária do município e garantiria maior rapidez no acesso ao diagnóstico.

A justificativa baseada na discricionariedade administrativa carece de amparo legal. O poder discricionário não autoriza o ente público a subverter a natureza jurídica do procedimento auxiliar aplicável.

A imposição editalícia de um teto rígido de atendimento por empresa restringe a capacidade operativa dos prestadores mais eficientes e impede a alocação racional da demanda. A Administração Pública deve utilizar a regra do rodízio de forma estritamente subsidiária, acionando-a apenas nas hipóteses em que o paciente não manifestar preferência por uma credenciada específica.

O cenário se torna ainda mais gravoso à luz da materialização do Contrato n.º 10/2026, firmado com o ISBA (doc. 31). A imposição de um rodízio obrigatório de cotas, desprovido do critério de livre escolha do paciente, atua na prática como reserva de mercado garantida. Esse formato blinda a entidade contratada, que se comprometeu a fornecer 16 especialidades médicas sob expressa vedação de subcontratação, da necessidade de atrair a demanda pela qualidade técnica ou pela conveniência local de seus serviços.

2.1.7. Ausência de parecer jurídico

Síntese do Relatório Preliminar de Auditoria

A equipe de auditoria identificou que o processo encaminhado pela unidade jurisdicionada encontrava-se desprovido de parecer jurídico prévio. A omissão viola frontalmente os arts. 53 e 72, inciso III, da Lei Federal n.º 14.133/2021.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/e/p/validaDoc>; scan Código do documento: dh8107f-dc42-4014-9102-f19b425f3093

Esses dispositivos estabelecem o controle prévio de legalidade como requisito inafastável para a validade do credenciamento e da própria inexigibilidade licitatória (doc. 25, págs. 51-52).

Síntese da defesa

A Administração afirma que a assessoria jurídica emitiu e juntou o parecer ao processo administrativo original em data anterior à publicação do edital. A defesa justifica que a ausência da peça na documentação verificada pela equipe de auditoria decorreu exclusivamente de falha na remessa ou na digitalização dos arquivos, e não da inexistência do ato em si. A unidade jurisdicionada apresentou a cópia do documento (doc. 34), com o objetivo de atestar a validade material da etapa preparatória do certame.

Análise da auditoria

Os argumentos e o documento apresentados pela unidade jurisdicionada sanam a irregularidade referente à ausência material da peça. A apresentação do Parecer Jurídico n.º 4/2026 (doc. 34) comprova que a Administração Pública submeteu o processo ao controle prévio de legalidade em 13/01/2026. A conduta atende ao requisito formal exigido pelos arts. 53 e 72, inciso III, da Lei Federal n.º 14.133/2021. A falha na remessa inicial dos autos evidencia desorganização administrativa e prejudica a transparência, mas não configura a nulidade do certame por falta de análise jurídica.

A verificação do conteúdo do referido parecer, no entanto, revela que a assessoria jurídica municipal condicionou a regularidade do procedimento ao cumprimento de recomendações de saneamento. O controle interno determinou o aperfeiçoamento do Estudo Técnico Preliminar para avaliar o impacto da contrapartida gratuita, a definição clara dos critérios de distribuição de demanda e a inserção de justificativas financeiras e legais para a complementação dos valores da tabela do Sistema Único de Saúde.

A cronologia dos atos demonstra que a gestão publicou o edital (doc. 18) e assinou o Contrato n.º 10/2026 com o Instituto Santa Bárbara de Gestão, Assistência à Saúde e Promoção Social (ISBA) (doc. 31) sem corrigir integralmente os vícios materiais apontados pelo seu próprio órgão de assessoramento. A consolidação de um ajuste no montante de R\$ 5.796.387,84 à revelia das condicionantes do controle interno evidencia a assunção deliberada de risco por parte da gestão (irregularidade tratada no item "2.2.4. Assunção deliberada de risco e desrespeito ao controle interno" deste Parecer).

O apontamento específico quanto à inexistência do parecer jurídico considera-se elidido pela juntada tardia do documento. As consequências da inobservância das recomendações jurídicas, contudo, reforçam a gravidade das irregularidades de planejamento e execução tratadas nos demais achados deste parecer técnico.



Ao ignorar os alertas e firmar o ajuste precário com uma entidade que atuará em 16 especialidades médicas e exames complexos, sob regras editalícias restritivas e contraditórias, a exemplo da vedação à subcontratação estipulada na cláusula quarta do contrato, a administração pública assumiu o risco não apenas de prosseguir com um instrumento convocatório falho, mas de materializar a irregularidade ao celebrar contrato desprovido da devida segurança jurídica e técnica.

2.1.8. Ausência de autuação processual formal e deficiência na instrução do processo de credenciamento

Síntese do Relatório Preliminar de Auditoria

A equipe de auditoria constatou que a Administração Pública apresentou um conjunto desordenado de arquivos digitais, sem capas, numeração sequencial de páginas ou termos de abertura. A desorganização prejudica a cronologia e a integridade da autuação do processo administrativo. A referida irregularidade impede o efetivo controle da tempestividade dos atos preparatórios e viola as diretrizes dos arts. 12 e 72 da Lei Federal n.º 14.133/2021 (doc. 25, págs. 53-55).

Síntese da defesa

A Administração confirma que enfrentou limitações de recursos humanos e financeiros que impactaram a adequada digitalização do material submetido a este Tribunal de Contas. A unidade jurisdicionada assegura que o processo físico original se encontra devidamente autuado, organizado e instruído, com numeração sequencial de páginas.

A gestão requer que a falha não seja interpretada como indicativo de má-fé e invoca a aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A defesa argumenta que a fiscalização deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentados pelo gestor, especialmente diante de falhas de natureza burocrática e sanável (doc. 29).

Análise da auditoria

A análise pormenorizada dos autos do processo de contratação (docs. 36-55) revela que os argumentos apresentados pela jurisdicionada não afastam a irregularidade. Ao contrário, o exame documental aponta indícios de montagem processual realizada a posteriori.

A alegação de que a desordem digital representaria mera falha de digitalização de um processo físico supostamente íntegro perde sustentação lógica, uma vez que a Administração não encaminhou os autos nessa exata conformidade quando expressamente solicitada por esta equipe de auditoria. Ademais, caso houvesse reais dificuldades operacionais, caberia à gestão informar



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://tcece.tce.pe.gov.br/cpj/validaDoc.seam> Código do documento: dfb8107f-de42-4014-9102-f19b425f3093

tempestivamente à fiscalização sobre o envio de documentos esparsos em detrimento do processo completo, providência que não foi adotada. A raiz dessa incongruência emerge das constatações materiais expostas a seguir.

No tocante às datas incompatíveis e à produção de documentos com data retroativa, a evidência mais contundente de possível montagem reside na linha do tempo do edital. A capa do documento intitulado "Edital Ajustado Conforme TCE-PE" (doc. 48, págs. 31-36 e doc. 49, págs. 1-9) indica que o texto foi corrigido para atender orientação específica deste Tribunal de Contas. Ocorre que o município só foi notificado dessa orientação nos dias 20 e 21 de janeiro de 2026 (doc. 48, págs. 14-20). Apesar disso, a página de assinaturas que aprova as referidas correções está datada de 13/01/2026 (doc. 49, pág. 9).

Na prática, é impossível que a Administração tenha corrigido o edital sete dias antes de ser cientificada pela auditoria acerca das inconsistências que precisavam ser sanadas. Essa constatação comprova que o documento foi produzido em momento posterior, porém assinado com data pretérita, o que configura documento antedatado.

No que se refere à invocação do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a alegação da defesa é descabida nesse contexto. Dificuldades operacionais e limitações logísticas do gestor não autorizam, em nenhuma hipótese, a fabricação retroativa de atos administrativos. A formalização de um credenciamento no montante de R\$ 5.796.387,84 exige rigor formal e transparência absolutos, de modo que a desorganização administrativa não pode servir de pretexto para ocultar vícios temporais e eventuais favorecimentos. Essa conduta configura irregularidade à luz dos arts. 12, inciso VI, e 72 da Lei Federal n.º 14.133/2021:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...] VI - os atos serão preferencialmente digitais, de forma a permitir que sejam produzidos, comunicados, armazenados e validados por meio eletrônico;

Do Processo de Contratação Direta

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etec.te.pe.gov.br/pp/validaDoc.seam> Código do documento: d1b8107f-dc42-4014-9102-f19b425f3093

- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

2.1.9. Exigências de habilitação restritivas e obsoletas

Síntese do Relatório Preliminar de Auditoria

A equipe de auditoria identificou a inserção de requisitos de habilitação em desacordo com a Lei Federal n.º 14.133/2021 no edital. O relatório apontou a imposição de certidão de regularidade de concordata, que representa um instituto já revogado.

Constatou-se a exigência limitadora de vínculo empregatício ou societário prévio da equipe técnica, em contrariedade ao art. 67, parágrafo 6.º, da referida lei e à Súmula n.º 272 do Tribunal de Contas da União. A análise também criticou a obrigatoriedade de conferência física de documentos, prática que desconsidera a fé pública dos advogados prevista no art. 12, inciso IV, da Lei Federal n.º 14.133/2021 (doc. 25, págs. 56-59).

Síntese da defesa

A Administração Pública reconhece as falhas relativas à restritividade e à obsolescência das exigências de certidão de concordata e de vínculo empregatício prévio. A unidade jurisdicionada compromete-se a retificar o edital para adequá-lo às normas vigentes.

A gestão argumenta que essas adequações devem resultar em meras determinações ou recomendações para certames subsequentes, sem a suspensão do procedimento atual. A defesa sustenta que a paralisação do credenciamento geraria dano irreparável ao andamento dos serviços de saúde municipal (doc. 29).

Análise da auditoria



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etce/pe.gov.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: dth8107f-dc42-4014-9102-f19b425f3093

Os argumentos apresentados pela unidade jurisdicionada não afastam as irregularidades apontadas no Relatório Preliminar de Auditoria. A defesa admite a existência de cláusulas restritivas e obsoletas no edital original, mas não comprovou o saneamento integral dos vícios no edital ajustado. Embora a gestão tenha removido a menção à concordata na versão retificada do instrumento, manteve a exigência de que os profissionais pertençam ao quadro permanente ou possuam contrato firmado anteriormente ao certame.

Essa exigência de vínculo prévio é ilegal e limita indevidamente a competitividade do credenciamento. A qualificação técnica deve se restringir à indicação de equipe disponível para a execução futura, sem a obrigatoriedade de relação trabalhista ou societária anterior à celebração do contrato, conforme estabelece o art. 67 da Lei Federal n.º 14.133/2021 e a jurisprudência consolidada na Súmula n.º 272 do Tribunal de Contas da União.

A unidade jurisdicionada também falhou ao não modernizar os procedimentos de autenticação no edital ajustado. A redação do item 4.8 da versão retificada (doc. 49, pág. 2) continua a exigir a apresentação de originais perante a comissão permanente de licitações, desconsiderando a fé pública dos advogados das empresas participantes. Essa conduta contraria o art. 12, inciso IV, da Lei Federal n.º 14.133/2021, que autoriza a comprovação de autenticidade mediante declaração de advogado sob sua responsabilidade pessoal.

A proposta defensiva de converter essas irregularidades em meras recomendações para o futuro não apresenta fundamento técnico e ignora a materialização do ajuste principal. A inclusão de requisitos de habilitação ilegais e burocráticos no instrumento convocatório restringiu o universo de interessados desde a fase de publicação. A manutenção dessas exigências no edital e a assinatura do Contrato n.º 10/2026 com a empresa credenciada sob essas regras contaminam a legalidade do procedimento.

Ressalta-se a grave contradição operacional e o indício de direcionamento gerados por essas cláusulas: ao exigir vínculo empregatício prévio, a Administração criou barreira intransponível para clínicas locais, porém acabou firmando contrato de R\$ 5.796.387,84 com o ISBA (doc. 31), entidade do terceiro setor que assumiu 16 especialidades distintas com vedação expressa de subcontratação. Esse cenário evidencia que a exigência restritiva serviu apenas para afastar a concorrência legítima, viabilizando a contratação de uma entidade que operará como atravessadora de mão de obra médica. A prática indevida cria barreira injustificada à entrada de novos prestadores, em prejuízo aos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa, não comportando saneamento por meio de recomendações diante de contrato já consumado.

2.2. IRREGULARIDADES CONSTATADAS NA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO N.º 10/2026



A análise minuciosa da defesa apresentada pela unidade jurisdicionada, confrontada com o teor do Contrato n.º 10/2026 (doc. 31), assinado em 26/01/2026 com o Instituto Santa Bárbara de Gestão, Assistência à Saúde e Promoção Social (ISBA), revelou que os riscos apontados na fase preparatória não apenas se confirmaram, como materializaram novas irregularidades, detalhadas a seguir.

2.2.1. Desvirtuamento da natureza jurídica da contratada e risco de quarteirização ilícita

A Prefeitura Municipal de Glória do Goitá celebrou contrato administrativo comum, decorrente de credenciamento, com a associação sem fins lucrativos Instituto Santa Bárbara de Gestão, Assistência à Saúde e Promoção Social - ISBA, e delegou à entidade a execução de 49 itens em 16 especialidades médicas. O modelo contratual adotado, aliado à vedação expressa de subcontratação, posiciona a referida associação como intermediária de serviços, o que evidencia grave e iminente risco de quarteirização ilícita e precarização das relações de trabalho do corpo clínico local.

A modelagem processual adotada pela Administração subverte a lógica da contratação complementar no Sistema Único de Saúde. Ao firmar o Contrato n.º 10/2026 com o ISBA (doc. 31), o município delegou a uma única entidade o fornecimento de milhares de exames complexos e consultas em diversas especialidades. Essa amplitude reduz a associação à função indevida de mera intermediadora de serviços médicos.

O desvirtuamento da contratação alcança o patamar de irregularidade diante da cláusula 4.1 do Contrato n.º 10/2026 (doc. 31, pág. 6), que veda expressamente a subcontratação do objeto. Do ponto de vista técnico e operacional, há risco evidente de que a entidade não disponha, em quadro próprio e permanente, de médicos nas 16 especialidades distintas dispostos a absorver o contrato no interior do Estado. Conseqüentemente, a execução dos serviços dependerá de quarteirização ilícita.

Para contornar a vedação contratual e a ausência de profissionais próprios, há o risco de a entidade contratada arregimentar o corpo clínico local por meio de vínculos jurídicos precários. Essa prática materializa burla trabalhista, expressamente vedada pela jurisprudência desta Corte de Contas. No Acórdão TCE-PE n.º 1.520/2025, o Tribunal fixou o seguinte entendimento:

A contratação de empresa para mera intermediação de mão de obra médica, sem estrutura própria, é irregular (...) A utilização de Sociedades em Conta de Participação (SCPs) para a contratação individual de médicos também são irregularidades graves.



O Acórdão TCE-PE n.º 2.498/2025 consolidou a jurisprudência sobre a matéria

A contratação de MEIs pela Administração Pública para exercício de funções contínuas próprias de servidores efetivos, sem processo seletivo público e com elementos de subordinação, constitui pejetização vedada pelo ordenamento jurídico.

Essa modelagem fraudava as normas trabalhistas com o uso de recursos do Fundo Municipal de Saúde e burla o princípio do concurso público, exigido pelo inciso II do art. 37 da Constituição Federal.

Do exposto, conclui-se pela irregularidade da delegação de 49 itens em 16 especialidades médicas ao ISBA, por meio do Contrato n.º 10/2026, com atuação da entidade como mera intermediária de mão de obra mediante pejetização e quarteirização.

2.2.2. Inviabilização do rodízio, engessamento orçamentário e reserva de mercado

A defesa argumentou que o modelo garantiria parcela equitativa entre as credenciadas por meio de rodízio sequencial e que os valores eram meramente estimativos. Essas alegações não se sustentam diante da assinatura do Contrato n.º 10/2026 (doc. 31).

A Prefeitura firmou o ajuste com o ISBA contemplando a totalidade dos quantitativos máximos estimados no edital, empenhando e comprometendo o limite global de R\$ 5.796.387,84 com uma única entidade. Ao congelar esse vultoso montante no orçamento da saúde para uma só contratada, a Administração esgotou a viabilidade orçamentária do certame.

Se nova clínica local pleitear o credenciamento, não haverá lastro financeiro para dividir a demanda, tornando o suposto rodízio uma ficção. A prática, portanto, desvirtuou o credenciamento, transformando-o em mecanismo de criação de reserva de mercado em favor do ISBA.

2.2.3. Contradição na habilitação da contratada frente às exigências restritivas

O edital original, conforme apontado no achado 2.1.9 do Relatório Preliminar de Auditoria (doc. 25, págs. 56-59), exigiu ilegalmente a comprovação de vínculo empregatício prévio da equipe técnica, exigência que a própria defesa reconheceu como falha. Contudo, a comissão de licitação considerou o ISBA habilitado.

Se o instrumento convocatório exigia que a licitante comprovasse possuir os médicos em seu quadro antes da assinatura, é forçoso questionar como a



entidade logrou êxito em demonstrar vínculo prévio com profissionais de 16 especialidades, como neuropediatras, reumatologistas e proctologistas. Esse paradoxo corrobora a tese de que a exigência ilegal serviu estritamente como cláusula de restrição para afastar concorrentes locais, havendo indevida flexibilização do rigor documental apenas para favorecer a habilitação da entidade atravessadora.

2.2.4. Assunção deliberada de risco e desrespeito ao controle interno

A conduta da gestão municipal ao longo do processo evidencia o dolo e a urgência fabricada. A Administração firmou o Contrato n.º 10/2026 em 26/01/2026 (doc. 31), período exato em que recebia as notificações preventivas desta equipe de auditoria (docs. 3-4). Além disso, a gestão ignorou as ressalvas do seu próprio controle interno, exaradas no Parecer Jurídico n.º 4/2026 (doc. 34), que condicionava a validade do certame à justificativa financeira da tabela e da cota gratuita.

A alegação de que a contratação visava apenas um mutirão excepcional não condiz com o contido no próprio Plano Municipal de Saúde, que estabelece a contratação da rede credenciada como meta estrutural e contínua, comprovando a burla sistemática à regra do concurso público.

2.3. PERIGO DA DEMORA

O perigo da demora encontra-se robustamente caracterizado pela celebração do Contrato n.º 10/2026 com o ISBA em 26/01/2026 (doc. 31). A continuidade da execução contratual representa risco iminente de grave lesão ao erário municipal, uma vez que ensejará a liquidação de despesas e a realização de pagamentos fundados em tabela de preços com indícios de sobrepreço e em quantitativos artificialmente superdimensionados.

Além disso, ao comprometer a totalidade do orçamento estimado, no valor de R\$ 5.796.387,84, com uma única entidade, a Administração consolidou reserva de mercado irregular. O avanço da execução materializa, ainda, a quarteirização ilícita e a pejetização do corpo clínico, o que configura burla contínua ao princípio constitucional do concurso público.

2.4. RISCO DE DANO REVERSO

A análise afasta a incidência de perigo de dano reverso significativo capaz de obstar a concessão da tutela acautelatória. A eventual urgência vinculada à realização de evento concentrado, no caso, a feira itinerante programada para os dias 27 a 29 de janeiro de 2026 (doc. 15), perdeu o objeto, uma vez que o evento já transcorreu integralmente. Fica evidente que o cenário fático decorre da ausência de planejamento e da própria inércia administrativa, o que configura urgência fabricada, inapta a legitimar a supressão do rito licitatório regular ou a manutenção de contrato contaminado por vícios insanáveis.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etec.tce-pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: dh8107f-dc42-4014-9102-f19b425f3093

3. CONCLUSÃO

Em da defesa apresentada pela Prefeitura Municipal de Glória do Goitá, a fim de verificar se os argumentos e fatos aduzidos revelam-se aptos a excluir no todo ou em parte as irregularidades e/ou modificar as conclusões, recomendações e encaminhamentos constantes no Relatório Preliminar de Auditoria (Procedimento Interno n.º PI2600028), concluiu-se pelo seguinte:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etc.tce.pe.gov.br/epv/validaDoc.seam> Código do documento: d1b8107f-de-42-4014-91-02-f19b425f3093

IRREGULARIDADE	RESULTADO DA ANÁLISE
Adoção indevida do credenciamento para complementar os serviços de saúde do SUS	NÃO REGULARIZADA ▾
Pesquisa de mercado inadequada e inobservância da economia de escala e das peculiaridades locais	NÃO REGULARIZADA ▾
Exigência ilegal de contrapartida de 20% dos exames gratuitos pela contratada	NÃO REGULARIZADA ▾
Ausência de demonstração da necessidade de complementariedade dos serviços de saúde do SUS	NÃO REGULARIZADA ▾
Ausência de justificativa e de base em elementos objetivos na definição dos quantitativos estimados	NÃO REGULARIZADA ▾
Indevido critério para distribuição de demandas	NÃO REGULARIZADA ▾
Ausência de parecer jurídico	REGULARIZADA ▾
Ausência de autuação processual formal e deficiência na instrução do processo de credenciamento	NÃO REGULARIZADA ▾
Exigências de habilitação restritivas e obsoletas	NÃO REGULARIZADA ▾

Além das irregularidades da fase preparatória já consolidadas, a análise da documentação superveniente evidenciou o agravamento das infrações.

A Administração firmou o Contrato n.º 10/2026 com o Instituto Santa Bárbara de Gestão, Assistência à Saúde e Promoção Social (ISBA), no valor global estimado de R\$ 5.796.387,84, no exato período em que recebia alertas preventivos desta Corte e à revelia das condicionantes impostas pelo seu próprio Parecer Jurídico n.º 4/2026. Essa conduta, aliada à previsão de contratação contínua da rede credenciada no Plano Municipal de Saúde, descaracteriza a tese defensiva de atendimento emergencial e comprova a assunção deliberada do risco para suprir necessidade permanente de pessoal de forma irregular.

A materialização contratual revelou vícios operacionais insanáveis. A delegação de 16 especialidades médicas e exames complexos a uma única entidade do terceiro setor, com vedação expressa de subcontratação prevista na cláusula 4.1 do Contrato n.º 10/2026, posiciona a organização social na função indevida de intermediadora de serviços, o que viabiliza a quarteirização ilícita do corpo clínico local. Ao empenhar a totalidade dos quantitativos máximos estimados em favor do ISBA, a Administração esgotou a viabilidade orçamentária do certame, reduziu o suposto rodízio a mera ficção e criou reserva de mercado injustificada. Diante do exposto, ressalvada a análise do risco de dano reverso, já tratada em tópico próprio deste Parecer, permanecem as conclusões, as recomendações e



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/e/valida/validaDoc.seam> Código do documento: dft8107f-dc42-4014-9102-f19b425f3093

os encaminhamentos constantes do Relatório Preliminar de Auditoria. Entende-se que há motivos suficientes para a expedição de medida cautelar.

Sugere-se, ainda, que seja DETERMINADO à Prefeitura Municipal de Glória do Goitá:

1. Suspensão imediata da execução do Contrato n.º 10/2026, firmado com o Instituto Santa Bárbara de Gestão, Assistência à Saúde e Promoção Social (ISBA), bem como de eventuais outros instrumentos contratuais ou termos de adesão celebrados com fundamento no Credenciamento n.º 1/2026;
2. Abstenção de emissão de novas ordens de serviço, notas de empenho e liquidações, bem como retenção de quaisquer pagamentos pendentes fundados na tabela de preços do edital em referência, com o objetivo de prevenir a consumação de grave lesão ao erário municipal decorrente dos sobrepreços e do superdimensionamento de quantitativos identificados.

É o Relatório.

Decido.

Inicialmente vale ressaltar o caráter instrumental das decisões em sede de medida cautelar, tratando-se de uma análise de cognição sumária, não podendo produzir efeitos definitivos, ou seja, a decisão deve ser reversível, destinando-se a evitar dano grave ou de difícil reparação, não adentrando no mérito.

Sendo assim, tal análise atém-se à observância da plausibilidade jurídica do pedido, ao periculum in mora (risco de inefetividade da decisão de mérito ou de lesão ao interesse público), bem como na ausência do periculum in mora reverso.

Passo à análise de cada um desses requisitos no caso concreto.

As questões em discussão, em sede de apreciação sumária própria do procedimento cautelar, consistem em verificar se há plausibilidade jurídica nos achados negativos identificados pela equipe de auditoria no Credenciamento nº 1/2026 e no Contrato nº 10/2026, à luz das alegações defensivas da Secretária Municipal de Saúde, aferir se existe perigo da demora que justifique a atuação preventiva deste Tribunal, considerando que o contrato já se encontra em execução, e verificar se há risco de dano reverso desproporcional, à luz do art. 4º, parágrafo único, da Resolução TC nº 155/2021.

O Relatório Preliminar de Auditoria concluiu que a modelagem adotada no Credenciamento nº 1/2026 configura terceirização ilícita de atividade-fim, na medida em que prevê a execução de serviços finalísticos de saúde — consultas médicas em 16 especialidades e emissão de laudos de diagnóstico por imagem — nas próprias dependências da rede pública municipal, de forma contínua e regular ao longo de 12 meses, mediante remuneração por tabela fixa. A situação viola o art. 37, inciso II, da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etce.tce-pe.gov.br/cnp/validaDoc.seam> Código do documento: df8107f-4e42-4014-9102-f19b425e3093

Constituição Federal, que exige concurso público para o ingresso em cargos da Administração, e o art. 199, § 1º, da mesma Carta, que, ao autorizar a participação complementar do setor privado no SUS, exige que se conceda preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, preferência que deve ser assegurada mediante chamamento público prévio e exclusivo, conforme o art. 130, § 2º, da Portaria de Consolidação nº 1/2017 do Ministério da Saúde.

A defesa argumentou que a contratação encontra amparo constitucional e legal — arts. 24 e 25 da Lei nº 8.080/1990 — e que representa medida transitória e excepcional para reduzir a demanda reprimida de 4.012 procedimentos em múltiplas especialidades, com tempo de espera estimado em aproximadamente um ano. Sustentou, ainda, que os serviços de diagnóstico por imagem constituiriam atividade de apoio técnico-operacional, e não atividade-fim, citando precedentes do TCE-PE (Processos TC nºs 25101385-6 e 25101337-6) que autorizam a segregação de atividades instrumentais.

As alegações defensivas não afastam a plausibilidade do achado. A distinção proposta entre atividade-fim e apoio instrumental não se sustenta diante do objeto contratado: o credenciamento abrange consultas em 16 especialidades médicas e exames de ultrassonografia que exigem interpretação diagnóstica com emissão de laudo, atos privativos de médico e de natureza eminentemente finalística. O caráter "transitório" arguido pela defesa é desmentido pelo próprio instrumento contratual, que fixa prazo contínuo de 12 meses com cotas regulares mensais. Ademais, a contratação de uma única entidade — o ISBA — que assumiu a totalidade dos quantitativos estimados, com vedação expressa de subcontratação (cláusula 4.1 do Contrato nº 10/2026), evidencia que a atuação será permanente e substitutiva da capacidade orgânica municipal, e não complementar.

A equipe de auditoria identificou grave falha metodológica na pesquisa de preços: a coleta utilizou parâmetros de abrangência nacional, ignorando a realidade socioeconômica regional e a disponibilidade local de profissionais de saúde, resultando em preços estimados que superam em até 24,8 vezes o valor da referência oficial (Tabela SUS). A exemplo, as consultas de neuropediatria alcançaram esse multiplicador. Ainda que se reconheça a alegada defasagem da Tabela SUS desde 2002, o Programa Nacional de Redução de Filas (PNRF), instituído justamente para atrair prestadores com valores majorados, opera com multiplicadores razoáveis da ordem de duas a três vezes o valor tabular. A fixação de multiplicadores de 24,8 vezes extrapola qualquer parâmetro razoável e compromete 96% do custo com recursos do Tesouro Municipal em determinadas especialidades, descaracterizando o caráter complementar do financiamento.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://ctce.tce.pe.gov.br/epj/validaDoc.seam> Código do documento: df8107f-dc42-4014-9102-f19b4251e093

A defesa sustentou que a pesquisa adotou metodologia de média saneada, reconhecida pelo TCU, tendo expandido a pesquisa para o âmbito nacional ante a escassez de prestadores locais. Argumentou que os valores têm caráter estimativo e não obrigam a contratação. A análise da auditoria demonstrou que a defesa não apresentou provas documentais da alegada escassez regional (ausência de e-mails, relatórios de tentativas frustradas ou chamamentos desertos em Pernambuco). A justificativa de que os valores são meramente estimativos é desmentida pela assinatura do Contrato nº 10/2026 em 26/01/2026, que comprometeu o valor global de R\$ 5.796.387,84 por tabela fixa, sem disputa de lances. A caracterização de sobrepreço é, em sede cautelar, plausível e relevante.

Os itens 6.2 e 7.2 do Termo de Referência, mantidos no edital publicado no PNCP, exigiam da contratada a contrapartida de fornecimento gratuito de 20% dos exames realizados. A defesa reconheceu a falha, afirmando que a supressão da cláusula teria sido deliberada internamente, mas não constou do edital público por erro na publicação formal da errata. Sustentou que o Contrato nº 10/2026 foi executado sem essa exigência.

A análise do parecer demonstra que a irregularidade não é superada pela alegação defensiva. A cláusula estava vigente durante toda a fase de atração de interessados, levando potenciais prestadores a absterem-se de participar ante o custo da gratuidade. A supressão de cláusula restritiva dessa magnitude exigia republicação ostensiva do edital e reabertura dos prazos, providência não adotada. O ISBA, único contratado, foi beneficiado ao operar sob tabela de preços de mercado isenta do ônus de 20%, enquanto possíveis concorrentes abstiveram-se de participar presumindo a exigência. O vício na fase preparatória é insanável e contamina o credenciamento em sua totalidade.

O Relatório de Demanda Reprimida da Central de Regulação em Saúde (doc. 32), que demonstra fila de 4.012 procedimentos, e a Nota Técnica nº 1/2026 (doc. 35) foram produzidos em 9 e 10 de fevereiro de 2026, respectivamente — semanas após a assinatura do Contrato nº 10/2026 em 26/01/2026 e dias após a emissão do Relatório Preliminar de Auditoria. Essa cronologia demonstra que o Estudo Técnico Preliminar original carecia de base empírica e que a contratação ocorreu sem a prévia demonstração da real necessidade, em violação ao art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. A juntada posterior dos relatórios não convalida o vício da fase preparatória.

A análise identificou superdimensionamento materializado pela correlação de 100% entre o quantitativo de consultas oftalmológicas (2.400) e o de exames de altíssima complexidade — biometria ultrassônica, microscopia especular e mapeamento de retina — o que pressuporia que a totalidade dos pacientes com triagem oftalmológica necessitaria



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://tce.tce-pe.gov.br/e/p/ValidaDoc.seam> Código do documento: dfb8107f-dc42-4014-9102-f19b425f3093

simultaneamente de todos esses procedimentos complexos. A própria defesa admitiu a necessidade de "refinamento" nesse ponto, confirmando a artificialidade do planejamento. O comprometimento de R\$ 5.796.387,84 sob quantitativos superdimensionados imobiliza recursos orçamentários e distorce a avaliação da viabilidade econômica do certame.

O item 10 do Termo de Referência adotou rodízio sequencial obrigatório com cotas fixas igualitárias, ignorando a capacidade operativa dos prestadores e a localização geográfica dos pacientes, em violação ao art. 79, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que permite ao beneficiário direto do serviço a escolha do prestador. O modelo adotado tem efeito de reserva de mercado garantida, blindando o ISBA da necessidade de atrair demanda pela qualidade ou conveniência de seus serviços.

A análise da documentação apresentada em defesa revelou inconsistência temporal grave: o documento intitulado "Edital Ajustado Conforme TCE-PE" (doc. 48-49) apresenta data de assinatura de 13/01/2026, mas o Município só foi notificado das inconsistências nos dias 20 e 21 de janeiro de 2026. É fisicamente impossível que a Administração tenha corrigido o edital sete dias antes de ser cientificada das inconsistências que precisavam ser sanadas. Essa constatação configura indício robusto de antedatatação de documento público, configurando irregularidade à luz dos arts. 12, inciso VI, e 72 da Lei nº 14.133/2021.

O edital exigia vínculo empregatício ou societário prévio da equipe técnica, cláusula reconhecidamente ilegal pela própria defesa, contrária ao art. 67, § 6º, da Lei nº 14.133/2021 e à Súmula nº 272 do TCU. A irregularidade é agravada pelo fato de que o ISBA — único habilitado — assumiu o fornecimento de médicos em 16 especialidades (incluindo neuropediatria, reumatologia e proctologia) com vedação de subcontratação, o que torna paradoxal a comprovação de vínculo prévio com profissionais dessas especialidades no interior do Estado. Essa contradição é indicativa de que a exigência serviu como barreira seletiva para afastar concorrentes locais, sendo o rigor documental flexibilizado apenas para favorecer o ISBA.

O dado mais contundente do caso é a cronologia dos atos: a Administração assinou o Contrato nº 10/2026 em 26/01/2026, período exato em que recebia as notificações preventivas da equipe de auditoria (docs. 3-4), e ignorou as ressalvas exaradas pelo seu próprio controle interno no Parecer Jurídico nº 4/2026, que condicionava a validade do certame ao cumprimento de recomendações de saneamento. A conduta da gestão evidencia assunção deliberada de risco, afastando a boa-fé arguida em sede defensiva.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: [https://eicc/icc/pe.gov.br/eipp/validadoc/seam/Código do documento: df88107f-de42-4014-9102-f19b425f3093](https://eicc/icc/pe.gov.br/eipp/validadoc/seam/Código%20do%20documento%3A%20df88107f-de42-4014-9102-f19b425f3093)

Diante do exposto, entendo que os indícios apurados nesta fase preliminar são graves e demandam aprofundamento. O Contrato nº 10/2026, com compromisso de R\$ 5.796.387,84, apresenta indícios de sobrepreço de até 24,8 vezes a referência oficial, modelagem contratual com elementos de terceirização potencialmente ilícita e possível frustração do controle externo. Todavia, o regime jurídico de atuação dos Tribunais de Contas impõe especial cautela quando se cogita da suspensão de contratos em plena execução, notadamente aqueles voltados à prestação de serviços essenciais de saúde à população.

Com efeito, o contrato sob exame vincula-se diretamente ao atendimento de saúde do Município de Glória do Goitá, com demanda reprimida de 4.012 procedimentos, conforme informado pela Administração municipal. A suspensão imediata da execução contratual, ainda que juridicamente possível, poderia acarretar a interrupção abrupta de serviços de saúde à população, gerando risco concreto de desassistência que, nas circunstâncias do caso, impõe uma ponderação mais cuidadosa entre a tutela do erário e a continuidade da prestação de serviços essenciais.

Nesse contexto, entendo que a medida mais adequada ao presente momento processual — e mais consentânea com o princípio da proporcionalidade e com o dever de proteção do interesse público primário — não é a suspensão cautelar do contrato, mas sim a emissão de alerta formal ao Município de Glória do Goitá acerca da totalidade dos achados identificados, cumulada com a determinação de abertura de Auditoria Especial para o aprofundamento da apuração de todos os fatos relacionados ao Credenciamento nº 1/2026 e ao Contrato nº 10/2026.

O alerta tem por finalidade cientificar formalmente o gestor municipal de que este Tribunal identificou, em sede de análise preliminar, indícios de: (i) sobrepreço na tabela de valores praticada, com distorções que alcançam até 24,8 vezes os valores de referência oficial; (ii) modelagem contratual com características de terceirização de atividade-fim e possível quarteirização do corpo clínico mediante pejetização, em desconformidade com os Acórdãos TCE-PE nºs 1.520/2025 e 2.498/2025; (iii) engessamento orçamentário dos recursos do Fundo Municipal de Saúde em favor de entidade única, o ISBA, sem a devida abertura concorrencial; e (iv) conduta administrativa que, ao assinar o contrato simultaneamente às notificações preventivas da auditoria, denota possível frustração deliberada do controle externo. O gestor fica advertido de que a continuidade da execução contratual, nas condições ora apuradas, é de sua exclusiva responsabilidade, podendo configurar agravamento de eventual dano ao erário, com repercussões na esfera de responsabilidade pessoal.

A Auditoria Especial ora determinada terá por objeto o exame aprofundado de todas as fases do Credenciamento nº 1/2026 e da execução do Contrato nº 10/2026, devendo abranger, no mínimo: a verificação da conformidade dos preços praticados com os referenciais do SUS (SIGTAP), do CBHPM e de contratos congêneres; a análise do modelo jurídico de prestação dos serviços, à luz das vedações à terceirização de atividade-fim e à intermediação de mão de obra na área de saúde; a apuração da regularidade do procedimento de credenciamento, inclusive quanto à observância dos princípios da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etec.tce.pe.gov.br/epj/validaDoc.seam> Código do documento: dft8107f-de42-4014-9102-f19b425f3093

impessoalidade e da competitividade; e a verificação da existência de planejamento prévio adequado que justificasse a contratação nos moldes adotados.

Para assegurar o contraditório e a ampla defesa desde a fase de apuração, determino que sejam citados para acompanhar a Auditoria Especial todos os envolvidos, incluindo: o Prefeito Municipal de Glória do Goitá; o Secretário Municipal de Saúde; os membros da Comissão de Licitação responsáveis pelo Credenciamento nº 1/2026; o Instituto de Saúde e Bem-Estar do Agreste — ISBA, na qualidade de contratado; bem como quaisquer outros agentes públicos ou privados que venham a ser identificados no curso dos trabalhos. Os citados poderão apresentar documentos, esclarecimentos e razões de justificativa ao longo de toda a instrução, garantindo-se-lhes pleno acesso aos autos.

Registro, por dever de transparência, que a hipótese de concessão de medida cautelar suspensiva — nos termos do art. 4º da Resolução TC nº 155/2021 — foi efetivamente cogitada e analisada. A não adoção dessa medida neste momento não decorre de qualquer juízo de mérito favorável à regularidade do contrato, mas exclusivamente da ponderação entre o risco de dano ao erário e o risco de interrupção de serviços essenciais de saúde à população, aliada ao entendimento de que a abertura da Auditoria Especial, com o alerta formal ao gestor, constitui providência suficientemente enérgica para resguardar o interesse público nesta fase, sem comprometer a assistência à saúde.

Ressalvo, contudo, que a presente decisão não prejudica a adoção de medida cautelar suspensiva em momento posterior, caso os trabalhos de auditoria revelem o agravamento das irregularidades, a inércia do gestor em adotar providências corretivas após o alerta, ou a superveniência de fatos que tornem a suspensão indispensável à proteção do erário. A opção pela via da Auditoria Especial é, portanto, gradativa e proporcional, preservando a prerrogativa deste Tribunal de adotar medidas mais gravosas quando o desenrolar dos fatos assim o exigir.

Por fim, recomendo ao gestor municipal que, independentemente do curso desta Auditoria Especial, avalie desde logo a conveniência e a oportunidade de promover a revisão da tabela de preços praticada, a adequação do modelo contratual às exigências legais — inclusive quanto à preferência constitucional pelas entidades filantrópicas e à vedação à intermediação de mão de obra — e a abertura do mercado a outros prestadores de serviços de saúde, de modo a garantir a competitividade e a economicidade que a gestão do Fundo Municipal de Saúde exige. O interesse público na saúde da população de Glória do Goitá deve ser plenamente atendido, mas por vias legalmente regulares e economicamente sustentáveis.

Ante o exposto,

CONSIDERANDO o Relatório Preliminar de Auditoria (e-AUD nº 21244, Procedimento Interno nº PI2600028), elaborado pela Gerência de Fiscalização de Procedimentos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etec.tce.pe.gov.br/epj/validaDoc.seam> Código do documento: dfb8107f-de-42-4014-9102-f19b425f3093

Licitatórios (GLIC/DPLTI), que identificou nove achados negativos no Credenciamento nº 1/2026 e no Contrato nº 10/2026 da Prefeitura Municipal de Glória do Goitá;

CONSIDERANDO o Despacho de Opinitivo da DPLTI, de 2 de fevereiro de 2026, que reconheceu a plausibilidade do direito e o perigo da demora e opinou pela formalização do processo de medida cautelar;

CONSIDERANDO a manifestação defensiva apresentada tempestivamente em 11 de fevereiro de 2026 pela Secretária Municipal de Saúde, Sra. Simone Chaves Lima Ferreira, requerendo o indeferimento da cautelar e instruída com documentação complementar;

CONSIDERANDO o Parecer em Medida Cautelar da DPLTI, que, após análise pormenorizada da defesa, concluiu pela manutenção de oito dos nove achados negativos;

CONSIDERANDO que a plausibilidade do direito está robustamente configurada, ante os seguintes achados negativos não regularizados: (i) terceirização ilícita de atividade-fim, com execução de consultas em 16 especialidades médicas e exames de diagnóstico por imagem nas dependências da Administração Pública, em burla ao concurso público (art. 37, II, CF/88) e sem a prévia preferência às entidades filantrópicas (art. 199, § 1º, CF/88); (ii) sobrepreço com multiplicadores de até 24,8 vezes a Tabela SUS, resultante de pesquisa de mercado com abrangência nacional desconectada da realidade regional; (iii) exigência ilegal de contrapartida de 20% de exames gratuitos mantida no edital durante a fase de atração, restringindo a competitividade e contaminando a formação de preços; (iv) ausência de planejamento prévio e demonstração extemporânea da necessidade de complementaridade; (v) superdimensionamento artificial dos quantitativos, evidenciado pela correlação irreal de 100% entre consultas oftalmológicas e exames de alta complexidade; (vi) critério de distribuição por cotas fixas obrigatórias que viola o direito de livre escolha do usuário; (vii) indícios de montagem processual a posteriori, configurados pela antedatção de documentos; e (viii) exigências restritivas de habilitação com tratamento diferenciado em favor da única entidade habilitada;

CONSIDERANDO que o Contrato nº 10/2026 encontra-se em plena execução, com compromisso financeiro de R\$ 5.796.387,84, e que a cada nova ordem de serviço emitida e liquidada consolida-se potencial dano ao erário municipal, caso se confirmem os indícios de sobrepreço apurados;

CONSIDERANDO que a assinatura do Contrato nº 10/2026 no período das notificações preventivas da auditoria e em descompasso com as ressalvas do Parecer Jurídico nº 4/2026 é circunstância que demanda aprofundada apuração quanto à boa-fé da Administração;

CONSIDERANDO, no entanto, a presença de perigo de mora reverso, à medida que o contrato sob exame está diretamente vinculado à prestação de serviços de saúde à população do Município de Glória do Goitá, e que o regime jurídico de atuação dos



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://eice.ice.gov.br/cnpj/validadoc/seam> Código do documento: df8107f-dc42-4014-9102-f19b425f3093

Tribunais de Contas recomenda especial cautela na adoção de medidas que possam resultar na interrupção abrupta de serviços essenciais, devendo-se privilegiar, sempre que possível, providências que conciliem a proteção do erário com a continuidade do atendimento à população;

CONSIDERANDO que a suspensão cautelar imediata da execução contratual, embora juridicamente admissível diante da gravidade dos achados, poderia acarretar risco concreto de desassistência à saúde da população, impondo-se, à luz do princípio da proporcionalidade, a adoção de medida gradativa e igualmente eficaz para resguardar o interesse público — consistente na emissão de alerta formal ao gestor e na abertura de Auditoria Especial, com a citação de todos os envolvidos para o aprofundamento da apuração dos fatos;

CONSIDERANDO que a não concessão da medida cautelar suspensiva neste momento não importa juízo de regularidade do contrato nem afasta a possibilidade de sua adoção em fase posterior, caso o aprofundamento da apuração revele o agravamento das irregularidades ou a inércia do gestor em adotar providências corretivas;

CONSIDERANDO o previsto no art. 18 da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no art. 71, caput, e no art. 75 da Constituição Federal, na Resolução TC nº 155/2021 e no poder geral de cautela reconhecido aos Tribunais de Contas pelo Supremo Tribunal Federal (MS 24.510 e MS 26.547);

NÃO CONCEDO, para referendo posterior da 2ª Câmara, o pedido de Medida Cautelar apresentado pela Gerência de Fiscalização de Procedimentos Licitatórios (GLIC/DPLTI).

Por outro lado, **DETERMINO**, com fundamento no art. 22 da Resolução TC nº 155/2021, a **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO DE ALERTA** ao Município de Glória do Goitá, na pessoa do Prefeito Municipal e da Secretária Municipal de Saúde, cientificando-os de que este Tribunal identificou, em sede de análise preliminar, graves indícios de irregularidades no Credenciamento nº 1/2026 e no Contrato nº 10/2026, consubstanciados em: (a) sobrepreço de até 24,8 vezes a referência oficial da Tabela SUS; (b) modelagem contratual com características de terceirização ilícita de atividade-fim e possível quarteirização do corpo clínico mediante pejetização; (c) engessamento orçamentário dos recursos do Fundo Municipal de Saúde em favor de entidade única; (d) indícios de montagem processual e antedatção de documentos; e (e) conduta incompatível com o dever de cooperação com o controle externo, advertindo-os de que a continuidade da execução contratual nas condições ora apuradas é de inteira e exclusiva responsabilidade do gestor, podendo configurar agravamento do dano ao erário com repercussões na esfera de responsabilidade pessoal;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
Gabinete do Conselheiro Valdecir Pascoal



Documento Assinado Digitalmente por: "VALDECIR FERNANDES PASCOAL"
Acesse em: <https://etcc.tce.pe.gov.br/ep/validaDoc.seam> Código do documento: dh8107f-dc-12-4014-9102-f19b425f3093

DETERMINO, ainda, a abertura de Processo de Auditoria Especial para o exame aprofundado de todas as fases do Credenciamento nº 1/2026 e da execução do Contrato nº 10/2026, devendo os trabalhos abranger, no mínimo: a verificação da conformidade dos preços praticados com os referenciais do SUS (SIGTAP), do CBHPM e de contratos congêneres; a análise do modelo jurídico de prestação dos serviços, à luz das vedações à terceirização de atividade-fim e à intermediação de mão de obra; a apuração da regularidade do procedimento de credenciamento, inclusive quanto à observância dos princípios da impessoalidade e da competitividade; e a verificação da existência de planejamento prévio adequado. Nessa Auditoria Especial devem ser notificados para defesa todas as autoridades públicas envolvidas, assim como os representantes legais da empresa contratada.

Recife, 18/03/2026

VALDECIR
FERNANDES
PASCOAL:0475

Assinado de forma digital por
VALDECIR FERNANDES
PASCOAL:0475
Data: 2026.03.18 11:24:09 -03'00'

Valdecir Pascoal
Conselheiro

COMUNICAÇÃO INTERNA Nº 029/2026 – ASJ

PARA: Secretaria Municipal de Saúde

A/C: Sra. Secretária Simone Chaves

ASSUNTO: Encaminhamento de Parecer e Orientações Jurídicas – Credenciamento nº 001/2026
/Contrato nº 10/2026

Glória do Goitá/PE, 10 de abril de 2026.

Senhora Secretária,

1. Em atendimento à solicitação de orientação quanto à viabilidade de pagamento dos serviços prestados no âmbito do Credenciamento nº 001/2026 – Contrato nº 10/2026, esta Assessoria Jurídica, por meio do Ofício nº 027/2026-ASJ, solicitou subsídios técnicos ao escritório de advocacia contratado pelo Município Dias Rezende & Alencar, cujo parecer segue anexo para ciência.
2. O referido parecer externo conclui, em linhas gerais, pela possibilidade de pagamento dos serviços efetivamente prestados, à luz da vedação ao enriquecimento sem causa e das disposições aplicáveis da Lei nº 14.133/2021.
3. Não obstante, cumpre registrar que o caso encontra-se sob análise do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, no âmbito do Processo nº 26100172-3, havendo nos autos manifestação técnica da auditoria que aponta inconsistências no procedimento e recomenda a adoção de medidas cautelares.
4. Nesse contexto, sob a ótica do princípio da prudência administrativa, recomenda-se que eventual deliberação quanto à realização de pagamentos seja precedida de cautelosa avaliação, especialmente considerando o estágio de análise pelo órgão de controle externo, a fim de mitigar riscos de questionamentos futuros.
5. Ademais, conforme destacado no parecer externo, a aferição quanto à compatibilidade dos valores praticados com os preços de mercado constitui matéria de natureza técnica, cuja verificação compete à área técnica, mediante documentação idônea que comprove a efetiva prestação dos serviços e a vantajosidade dos valores.
6. Por fim, ressalta-se que a decisão quanto à realização de eventual pagamento insere-se no âmbito da discricionariedade administrativa da autoridade competente, devendo ser adotada com base nos elementos constantes dos autos, assumindo-se os correspondentes ônus e responsabilidades.
7. Esta Assessoria Jurídica permanece à disposição para eventuais esclarecimentos adicionais, sempre com vistas à segurança jurídica dos atos administrativos e à observância das orientações dos órgãos de controle.

Atenciosamente,



RENATA MATIAS DE ARAÚJO
Assessora Jurídica
OAB/PE 59.772
Mat. 75117



Dias, Rezende & Alencar
ADVOCACIA

PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. CREDENCIAMENTO PÚBLICO Nº 001/2026. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE. PAGAMENTO DE SERVIÇOS EFETIVAMENTE REALIZADOS. PROCESSO EM TRÂMITE NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO (TCE-PE). AUSÊNCIA DE DECISÃO IMPEDITIVA OU MEDIDA CAUTELAR VIGENTE. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. POSSIBILIDADE DE PAGAMENTO. NECESSIDADE DE ESTRITA OBSERVÂNCIA ÀS FASES DA DESPESA PÚBLICA (EMPENHO, LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO). LIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA QUANTO À COMPATIBILIDADE DE PREÇOS DE MERCADO.

I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Assessoria Jurídica do Município de Glória do Goitá, por meio do Ofício nº 027/2026-ASJ, solicitando parecer acerca da viabilidade jurídica do pagamento pelos serviços médico-hospitalares e de diagnóstico já executados no âmbito do Credenciamento Público nº 001/2026.

Nesse seguimento, informa a consulente que a referida contratação é objeto de análise pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (Processo TCE-PE nº 26100172-3), onde se discute suposta irregularidade na terceirização e possível existência de sobrepreço.



Dias, Rezende & Alencar
ADVOCACIA

Contudo, ressalta que o Município realizou levantamento de preços regionalizado, evidenciando a compatibilidade dos valores praticados.

Sendo assim, de início, insta salientar, que a presente manifestação cingir-se-á exclusivamente aos aspectos jurídicos da demanda. Isso porque, o jurídico não detém expertise técnica, contábil ou econômica para atestar a fidedignidade de planilhas de custos, a exatidão de cálculos de mercado ou a compatibilidade intrínseca dos preços com a realidade econômica regional, limitando-se a analisar a legalidade do procedimento de despesa e os princípios aplicáveis.

É o que importa relatar.

Passo a fundamentar, para ao final, opinar.

III – FUNDAMENTAÇÃO

III.1. DA INEXISTÊNCIA DE ÓBICES JUDICIAIS OU DE ÓRGÃOS DE CONTROLE PARA O PAGAMENTO POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO DOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS.

Inicialmente, torna-se oportuno registrar que compulsando as informações prestadas, verifica-se a existência do Processo nº 26100172-3, perante o Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE). Nesse seguimento, embora o Parecer de Medida Cautelar daquele órgão aponte indícios de irregularidades, é imperativo destacar que, até a presente data, não há notícia de decisão impositiva, liminar ou medida cautelar vigente que determine a suspensão por parte do Município dos pagamentos ou a paralisação dos atos decorrentes do Contrato nº 10/2026.

Assim sendo, inexistindo determinação judicial, recomendação do Ministério Público com força de interdição ou decisão do Tribunal de Contas que ordene o sobrestamento dos pagamentos, a Administração Pública mantém a presunção de legitimidade de seus atos



Dias, Rezende & Alencar
ADVOCACIA

administrativos e o dever de cumprir suas obrigações contratuais, sob pena de incorrer em mora, bem como em enriquecimento ilícito.

III.2. DO DEVER DE PAGAR E A VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA

Por seu turno, destaca-se que um dos pilares do Direito Administrativo é o princípio da boa-fé objetiva e a vedação ao enriquecimento ilícito por parte do Estado. Desta feita, se o particular, devidamente credenciado, disponibilizou profissionais, equipamentos e realizou os exames e consultas solicitados pela rede municipal, a Administração Pública tem o dever jurídico de realizar a contraprestação devida, sob pena de violação aos princípios constitucionais.

Nessa senda, a jurisprudência dos Tribunais Superiores e dos Tribunais de Contas é pacífica no sentido de que, mesmo em face de eventuais nulidades no processo licitatório ou contratual (o que não foi declarado no caso em tela), a Administração não se exime do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que for declarada a nulidade. Sobre o tema, observa-se a inteligência do art. 149 da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações):

Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.

Isto posto, eventual retenção de pagamento por parte da Administração Pública por serviço comprovadamente prestado pelo particular configura confisco e enriquecimento sem causa do ente público, conduta repelida pelo ordenamento jurídico brasileiro.

III.3. DA OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA DAS FASES DA DESPESA PÚBLICA



Dias, Rezende & Alencar
ADVOCACIA

Não obstante a obrigação de pagar, a efetiva liberação dos recursos deve observar rigorosamente o rito estabelecido na Lei nº 4.320/1964 e na Lei nº 14.133/2021, dividindo-se nas fases de **empenho, liquidação e pagamento**.

Nessa toada, atenção especial deve ser dada à fase de liquidação (art. 63 da Lei nº 4.320/64). Isso porque essa etapa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. No caso dos serviços de saúde, a liquidação exige:

- a) A comprovação da efetiva realização das consultas e exames (através de guias de encaminhamento, laudos e relatórios de produtividade);
- b) A conferência de que os serviços foram prestados nos termos do edital de credenciamento;
- c) A certificação por servidor ou comissão competente de que o objeto foi recebido a contento.

Portanto, o pagamento só é juridicamente viável após a regular liquidação da despesa, garantindo que o erário só remunere o que foi efetivamente entregue à população.

III.4. DA COMPATIBILIDADE DE PREÇOS E LIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA

Quanto à alegação de sobrepreço discutida no TCE-PE, este setor jurídico reitera que a análise de mercado é matéria de fato e técnica. Assim sendo, o Município apresentou "Relatório Comparativo de Preços" e "Relatório de Conferência dos Atendimentos", os quais buscam demonstrar que os valores estão alinhados com municípios vizinhos (Agrestina, Vitória, Camaragibe).

Sob o prisma estritamente jurídico, a Administração deve zelar pela economicidade. Se os relatórios técnicos produzidos pelos setores de planejamento e saúde do Município afirmam a compatibilidade dos preços, tais documentos gozam de presunção de veracidade. Contudo, recomenda-se que a Administração mantenha tais estudos atualizados e robustos para fazer frente às indagações do órgão de controle, uma vez que o parecer jurídico não substitui a perícia técnica necessária para validar valores de mercado.



Dias, Rezende & Alencar
ADVOCACIA

III.5. DO PODER DE AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA E A POSSIBILIDADE DE QUEBRA DO CONTRATO

Por sua vez, destaca-se que a Administração Pública goza do **Poder de Autotutela**, que lhe permite o dever de rever seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, ou por motivo de conveniência e oportunidade, consoante Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal (STF). Observa-se:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Sendo assim, havendo eventuais achados negativos ou irregularidades confirmadas pelo próprio Município, seja por meio de auditorias internas ou em consonância com eventuais apontamentos do TCE-PE, a Administração não precisa aguardar decisões externas para agir, podendo exercer o seu poder de autotutela, caso restar evidenciado o sobrepreço ou a execução irregular, o Município pode, fundamentadamente:

- a) **Suspender preventivamente novos pedidos** de serviço;
- b) **Promover a rescisão unilateral do contrato/credenciamento**, com base no interesse público e na proteção ao erário (art. 137 da Lei nº 14.133/2021);
- c) **Anular o ato de credenciamento**, caso reste comprovada a ilegalidade insanável na sua origem.

Com isso, a autotutela serve como mecanismo de proteção para evitar que o dano ao erário se prolongue no tempo, permitindo a "quebra" do vínculo contratual assim que a irregularidade for tecnicamente constatada.

IV – CONCLUSÃO



Dias, Rezende & Alencar
ADVOCACIA

Diante do exposto, **OPINA-SE:**

1. Pela viabilidade jurídica do pagamento apenas dos serviços comprovadamente executados e regularmente liquidados, a fim de evitar o enriquecimento ilícito da Administração, levando em consideração a inexistência até a presente data de determinação dos órgãos de controle externo ou do Poder Judiciário para suspensão dos pagamentos;
2. Pela necessidade de conferência técnica na fase de liquidação, atestando a efetiva prestação do serviço antes de qualquer liberação financeira;
3. Pela recomendação do exercício do Poder de Autotutela, caso os setores técnicos do Município, em análise aos achados do TCE-PE ou em auditoria própria, confirmem a existência de sobrepreço ou irregularidades insanáveis, a Administração deve promover a imediata suspensão de novas ordens de serviço e a rescisão unilateral do ajuste, independentemente do desfecho final do processo no Tribunal de Contas, visando resguardar o interesse público e a moralidade administrativa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Glória do Goitá/PE, 07 de abril de 2026.

CARLOS GILBERTO DIAS JÚNIOR
OAB/PE nº 987-B

TOMÁS TAVARES DE ALENCAR
OAB/PE nº 38.475

**PAULO GABRIEL DOMINGUES DE
REZENDE**
OAB/PE nº 26.965

MARCUS VINICIUS
ALENCAR
SAMPAIO:06407176409

Assinado de forma digital por
MARCUS VINICIUS ALENCAR
SAMPAIO:06407176409
Dados: 2026.04.10 15:50:54 -03'00'

**MARCUS VINÍCIUS ALENCAR
SAMPAIO**
OAB/PE nº 29.528



Dias, Rezende & Alencar
ADVOCACIA

PARECER JURÍDICO Nº 023/2026 – ASJ

ASSUNTO: Anulação do Credenciamento nº 001/2026 - PA Nº 0001/2026

REFERÊNCIA: CI nº 532/2026

INTERESSADO: Secretaria Municipal de Saúde

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CREDENCIAMENTO. ANULAÇÃO DE PROCEDIMENTO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES APONTADAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. COMPROMETIMENTO DA VALIDADE DO CERTAME. IMPOSSIBILIDADE DE SANEAMENTO. PODER-DEVER DE AUTOTUTELA SÚMULA 473 DO STF E ART. 71 DA LEI Nº 14.133/2021. ANULAÇÃO. OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, ECONOMICIDADE, MORALIDADE E SEGURANÇA JURÍDICA. VIABILIDADE JURÍDICA DA ANULAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise jurídica acerca da anulação do Credenciamento nº 001/2026.

A demanda foi encaminhada a esta Assessoria Jurídica por meio da Comunicação Interna nº 532/2026, oriunda da Secretaria Municipal de Saúde, na qual a autoridade demandante requer a anulação do referido procedimento, em razão de indícios de irregularidades apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, no âmbito de procedimento de fiscalização instaurado para análise do credenciamento.

Conforme consignado na referida comunicação, foram identificados indícios de irregularidades consideradas insanáveis pelo órgão de controle externo, tendo sido, inclusive, expedido Ofício de alerta ao Município, cientificando a gestão acerca das inconsistências verificadas no procedimento, as quais, em tese, comprometem a regularidade do certame.

Ademais, consta dos autos recomendação anterior no sentido de observância do poder-dever de autotutela administrativa.

Diante desse contexto, os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídica para manifestação quanto à viabilidade jurídica da anulação pretendida.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA



2.1 Do poder-dever de autotutela administrativa

A Administração Pública detém o poder-dever de revisar seus próprios atos, podendo anulá-los quando eivados de vícios de legalidade, conforme consolidado na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal.

No âmbito da Lei nº 14.133/2021, tal prerrogativa encontra respaldo no art. 71, que atribui à autoridade competente a possibilidade de anular o processo licitatório quando constatada ilegalidade.

Assim, verificada a existência de vício que comprometa a validade do procedimento, impõe-se à Administração o dever de adotar as medidas necessárias ao restabelecimento da legalidade, inclusive mediante a anulação do certame.

2.2 Da natureza dos vícios e da inviabilidade de convalidação

No caso em análise, a pretensão de anulação decorre de apontamentos realizados pelo órgão de controle externo, os quais indicam a existência de inconsistências relevantes na fase preparatória da contratação, especialmente no que se refere ao planejamento e à formação da estimativa de preços, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Tais elementos constituem pressupostos de validade do procedimento licitatório, por influenciarem diretamente a definição do objeto, a formação dos custos e a aferição da vantajosidade da contratação.

Nesse contexto, eventuais inconsistências nesses aspectos não se limitam a falhas formais ou pontuais, mas possuem potencial de comprometer a regularidade do certame como um todo, na medida em que atingem a própria estrutura da contratação.

Dessa forma, a possibilidade de saneamento do procedimento revela-se, em tese, limitada, haja vista que a correção dos vícios apontados implicaria a reestruturação substancial do processo, descaracterizando a base sobre a qual foi originalmente instaurado.

Assim, diante da natureza das irregularidades indicadas, a anulação do procedimento apresenta-se como medida juridicamente adequada, caso confirmada a impossibilidade de seu saneamento, em observância ao poder-dever de autotutela administrativa.

2.3 Dos efeitos da anulação

A anulação do procedimento administrativo, quando fundada em vício de legalidade, opera efeitos retroativos *ex-tunc*, desconstituindo os atos praticados desde a sua origem, como se inexistentes fossem no plano jurídico.



Tal compreensão decorre da teoria das nulidades no direito administrativo, segundo a qual atos ilegais não são aptos a produzir efeitos válidos, impondo-se sua retirada do ordenamento jurídico com a finalidade de recompor a legalidade violada.

Nesse sentido, a doutrina especializada, a exemplo de Ronny Charles Lopes de Torres, ressalta que a invalidação constitui instrumento destinado à restauração da conformidade do ato administrativo com o ordenamento jurídico, não se admitindo a manutenção de atos cuja desconformidade comprometa elementos essenciais de sua formação.

Ainda conforme a doutrina, a distinção entre invalidação e convalidação deve ser pautada pela natureza e pela gravidade do vício, sendo admitida a convalidação apenas quando se tratar de defeitos sanáveis, que não impliquem lesão ao interesse público nem afetem a estrutura do ato administrativo.

Por outro lado, quando o vício incide sobre elementos estruturantes do procedimento como o planejamento da contratação e a formação da estimativa de preços, resta caracterizada a inviabilidade de sua convalidação, impondo-se a invalidação do ato como medida necessária à preservação do interesse público e à higidez do sistema jurídico-administrativo.

Assim, a anulação do certame, revela-se medida juridicamente adequada para impedir a produção ou a continuidade de efeitos decorrentes de procedimento maculado, resguardando os princípios da legalidade, da economicidade, da moralidade e da segurança jurídica.

2.4 Da observância ao controle externo e da segurança jurídica

A atuação da Administração em conformidade com os apontamentos do órgão de controle externo revela-se medida alinhada aos princípios da legalidade, da eficiência e da boa governança pública.

A adoção de providências saneadoras, inclusive mediante a eventual anulação do procedimento, contribui para a mitigação de riscos jurídicos e para a preservação da regularidade das contratações públicas, especialmente em contextos de fiscalização pelos órgãos de controle.

2.5 Da delimitação da atuação desta Assessoria Jurídica

Registre-se que o presente parecer limita-se à análise jurídica da matéria, não abrangendo aspectos de natureza técnica, contábil ou econômica, cuja responsabilidade compete às áreas competentes.

3. CONCLUSÃO



Ante o exposto, com fundamento no art. 53 da Lei nº 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica opina pela **viabilidade jurídica da anulação do Credenciamento nº 001/2026**, bem como dos atos dele decorrentes, desde que assim entenda a autoridade competente, à luz do poder-dever de autotutela administrativa e dos apontamentos realizados pelo órgão de controle externo.

Recomenda-se, para fins de regularidade procedimental, a formalização do ato de anulação pela autoridade competente, com a devida motivação, bem como a publicação do extrato do ato anulatório no meio oficial, em observância ao princípio da publicidade.

Ressalte-se que o prosseguimento de eventual nova contratação deverá observar rigorosamente as disposições da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere ao adequado planejamento da contratação e à formação da estimativa de preços.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Glória do Goitá/PE, 22 de abril de 2026.



RENATA MATIAS DE ARAÚJO
Assessora Jurídica
OAB/PE 59.772
Mat. 75117

TERMO DE ANULAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO
DECISÃO ADMINISTRATIVA

Ref.: Credenciamento nº 001/2026 – Processo Administrativo nº 0001/2026

A Secretária Municipal de Saúde, no uso de suas atribuições legais, e

CONSIDERANDO o poder-dever de autotutela administrativa, consagrado na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual a Administração deve anular seus próprios atos quando eivados de ilegalidade;

CONSIDERANDO o disposto no art. 71 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a anulação do processo licitatório quando constatada ilegalidade;

CONSIDERANDO os apontamentos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, no âmbito de procedimento de fiscalização, que indicam a existência de irregularidades no Credenciamento nº 001/2026;

CONSIDERANDO que tais inconsistências recaem, em especial, sobre o planejamento da contratação e a formação da estimativa de preços, elementos essenciais à validade do procedimento, nos termos do art. 18 da Lei nº 14.133/2021;

CONSIDERANDO que os vícios apontados possuem natureza potencialmente insanável, comprometendo a regularidade do certame e a observância dos princípios da legalidade, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa;

DECIDE:

Anular o Credenciamento nº 001/2026 – PA nº 0001/2026, bem como todos os atos dele decorrentes.

A presente anulação opera efeitos retroativos, desconstituindo os atos administrativos desde a sua origem, ressalvadas as situações juridicamente consolidadas de boa-fé, na forma da legislação aplicável.

Determinar a adoção das seguintes providências administrativas, consistentes na publicação do extrato do presente ato no meio oficial competente.

Fica assegurado o direito ao contraditório e à ampla defesa aos interessados, nos termos da legislação vigente, caso haja repercussões jurídicas individualizadas.

Glória do Goitá, 23 de abril de 2026.

Simone Chaves Lima Ferreira
SIMONE CHAVES LIMA FERREIRA
Secretária Municipal de Saúde
Simone Chaves L. Ferreira
Matricula 442

EXTRATO DE ANULAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 0001/2026

CRENCIAMENTO Nº: 001/2026

OBJETO: credenciamento de empresas para prestação de serviços de exames de diagnóstico por imagem (raio-x, ultrassonografias, bem como consultas correlatas, destinados aos pacientes atendidos na Rede Municipal de Saúde de Glória do Goitá/PE, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos.

O Fundo Municipal de Saúde de Glória do Goitá/PE, no uso de suas atribuições legais, torna pública a **ANULAÇÃO** do Credenciamento nº 001/2026, bem como de todos os atos dele decorrentes, por razões de legalidade, nos termos do art. 71 da Lei nº 14.133/2021, conforme motivação constante nos autos do processo administrativo.

Glória do Goitá/PE, 23 de abril de 2026.

SIMONE CHAVES LIMA FERREIRA

Secretária Municipal de Saúde

**ESTADO DE PERNAMBUCO
MUNICÍPIO DE GLÓRIA DO GOITÁ**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE GLÓRIA DO GOITÁ - COMISSÃO
PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL
EXTRATO DE ANULAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 0001/2026
CREDENCIAMENTO Nº :001/2026**

OBJETO: credenciamento de empresas para prestação de serviços de exames de diagnóstico por imagem (raio-x, ultrassonografias), bem como consultas correlatas, destinados aos pacientes atendidos na Rede Municipal de Saúde de Glória do Goitá/PE, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos.

O Fundo Municipal de Saúde de Glória do Goitá/PE, no uso de suas atribuições legais, torna pública a **ANULAÇÃO** do Credenciamento n 001/2026, bem como de todos os atos dele decorrentes, por razões de legalidade, nos termos do art 71 da Lei nº 14.133/2021, conforme motivação constante nos autos do processo administrativo.

Glória do Goitá/PE, 23 de abril de 2026.

SIMONE CHAVES LIMA FERREIRA
Secretária Municipal de Saúde

Publicado por:
Lucila Tarcísia do Nascimento Santos
Código Identificador:5B9B6904

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Estado de Pernambuco no dia 24/04/2026. Edição 4080
A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita informando o código identificador no site:
<https://www.diariomunicipal.com.br/amupe/>