

**Parecer CT/CV nº 0590/2025 - AP/CR****Interessado: IASSEPE - IRH****Protocolo PGE nº 2025.02.006590****Processo SEI nº 0030319885.000047/2024-91**

Assunto: Direito Administrativo. Inexigibilidade de licitação. Edital de Credenciamento. Serviços de assistência à saúde nas modalidades médico-hospitalar, ambulatorial, odontológica e multiprofissional com o intuito de atender às necessidades assistenciais, preventivas e/ou curativas dos usuários do Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores do Estado de Pernambuco. Lei Federal nº 14.133/2021. Decreto Estadual nº 58.959/2025. Aprovação com ressalvas.

I. RELATÓRIO

1. Vem a esta Procuradoria Consultiva, por meio do Ofício nº 370/2025 (Id. [73071233](#)), solicitação de análise do processo de inexigibilidade de licitação referente ao Edital de Credenciamento nº 4052.2025.0023.IASSEPE, que tem por objeto credenciar pessoas jurídicas especializadas para a prestação de serviços de assistência à saúde, nas modalidades médico-hospitalar, ambulatorial, odontológica e multiprofissional, destinados ao atendimento dos beneficiários do Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores do Estado de Pernambuco.

2. A despesa estimada com a execução do objeto é de **R\$ 681.600.000,00** (seiscentos e oitenta e um milhões e seiscentos mil reais).

3. O processo foi objeto de apreciação pela Comissão de Contratação da Secretaria de Administração e foi instruído com Nota Técnica nº 53/2025 (Id. [72985841](#)), emitida pela Diretoria de Assuntos Jurídicos do IASSEPE.

4. Constam dos autos, dentre outros, os seguintes documentos:

- a) Extrato do Documento de Formalização da Demanda, com inclusão no Plano Anual de Compras (Id. [71709657](#));
- b) Ato de designação do Agente de Contratação, Comissão de Contratação ou Comissão de Licitação e eventual equipe de apoio (Id. [72697549](#));
- c) Justificativa para o provisionamento do valor global do



credenciamento (Id. [71703739](#));

- d) Termo de Referência, contendo justificativa para a necessidade de ampliar a oferta existente, de forma complementar à Rede própria, com base na tabela de referência do SASSEPE (Id. [72681141](#));
- e) Documentos e tabelas referentes ao credenciamento, incluindo manuais, cadernos e tabelas de procedimentos, materiais e honorários (Ids. [72753086](#) a [72806679](#));
- f) Demonstração de que os preços praticados no âmbito do credenciamento foram estabelecidos com base na tabela própria do SASSEPE, em substituição à Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS (Id. [71504485](#));
- g) Declaração do setor competente acerca da compatibilidade mercadológica do preço contratual, caso não sejam utilizadas a Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS e/ou tabelas oficiais de preço do IASSEPE (Id. [71706111](#));
- h) Indicação da Dotação Orçamentária e da fonte de recursos, acompanhada de Declaração de Disponibilidade Orçamentária (DDO), prevista no §1º do art. 29 do Decreto Estadual nº 44.279/17 (Id. [69494599](#));
- i) Edital de Credenciamento (Id. [72892986](#));
- j) Autorização da autoridade competente para a abertura do processo de inexigibilidade de licitação (Id. [69507426](#));

5. É o que importa relatar.

II. ANÁLISE JURÍDICA

II.A - DOS LIMITES DA PRESENTE MANIFESTAÇÃO

6. Inicialmente, registra-se que a presente análise limitar-se-á aos aspectos estritamente jurídico-formais do processo em apreço, não abrangendo questões técnicas, financeiras e/ou que envolvam discricionariedade administrativa. Assim, a verificação limitar-se-á à aferição da presença dos documentos e justificativas exigidos pela legislação aplicável, bem como à conformidade das cláusulas contratuais com as normas pertinentes, excluindo-



se a avaliação de cálculos, valores ou especificações técnicas, por se tratarem de matérias alheias à competência desta Procuradoria, conforme previsto no Enunciado nº 07 do Manual de Atuação Consultiva (MAC), *in verbis*:

A atuação da Procuradoria Consultiva **deve restringir-se aos aspectos jurídicos dos casos postos à apreciação**, evitando-se emitir opiniões ou adentrar em interpretações e/ou análises de cunho técnico, administrativo, mercadológico, ou de mérito administrativo; salvo, excepcionalmente, se houver efetiva necessidade e mediante justificativa, hipótese em que se deve limitar a sugestões ou recomendações.

(Grifos Nossos)

7. Ademais, esclarece-se, ainda, a metodologia de análise a ser utilizada, ressaltando-se que, ao longo do parecer, serão indicados eventuais aspectos que necessitem de maior robustez, abordando-os da seguinte forma, consoante o disposto na Portaria PGE/PE nº 35/2025:

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

[...]

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

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

(Grifos Nossos)

8. Adverte-se que os autos do processo só deverão retornar à PGE nas hipóteses previstas no art. 8º da Portaria PGE/PE nº 35/2025:

Art. 8º O **reenvio do processo** à Procuradoria Consultiva para verificação do **cumprimento das recomendações e ressalvas** contidas em Parecer CT/CV **é dispensado**, cabendo ao órgão



ou entidade interessada demonstrar sua observância, condição essencial para a aprovação dos procedimentos relacionados a instrumentos jurídicos vinculados ou subsequentes.

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

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

I - **expressa exigência de retorno dos autos** formulada no opinativo ou no Despacho da Coordenação Interna;

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

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

IV - **alterações supervenientes não relacionadas** ao cumprimento das ressalvas apontadas no Parecer.

(Grifos Nossos)

9. Portanto, conclui-se que a presente manifestação limitar-se-á a analisar a regularidade jurídico-formal do processo em apreço.

II.B - DA ANÁLISE SOBRE A REGULARIDADE JURÍDICO-FORMAL

10. Conforme mencionado anteriormente, no processo analisado, pretende-se o credenciamento de pessoas jurídicas que possuam as condições necessárias para a prestação de serviços de Assistência à Saúde médico-



hospitalar, ambulatorial, odontológica e multiprofissional, a fim de atender às necessidades assistenciais, preventivas e/ou curativas dos usuários do Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores do Estado de Pernambuco – SASSEPE.

11. A análise empreendida no presente processo será conduzida à luz das diretrizes constantes no Parecer Referencial nº 022/2025, aprovado pela Procuradoria-Geral do Estado por meio da Portaria PGE nº 175, o qual trata do credenciamento de serviços e procedimentos de saúde nas hipóteses de contratações paralelas e não excludentes e de contratações com seleção a critério de terceiros. Embora o Edital tenha sido elaborado em momento anterior à disponibilização do referido parecer no sítio eletrônico da PGE, seus fundamentos serão utilizados como parâmetro para a presente apreciação.

12. A Lei Federal nº 14.133/2021 prevê o credenciamento como hipótese de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, possuindo a natureza jurídica de procedimento auxiliar às contratações. Observe-se:

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

[...]

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

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

[...]

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

Art. 78. São **procedimentos auxiliares** das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

I - credenciamento;

Art. 79. O **credenciamento poderá ser usado** nas seguintes hipóteses de contratação:



I - **paralela e não excludente**: caso em que é **viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas**;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Grifos Nossos)

13. No âmbito do Poder Executivo Estadual, o credenciamento é regulamentado pelo Decreto Estadual nº 58.959/2025.



14. Pois bem. O início do processo acontece a partir da emissão da solicitação de contratação pelo setor requisitante do órgão ou entidade interessada. Referido documento deve evidenciar e detalhar a necessidade administrativa, de acordo com o art. 5º do Decreto Estadual 53.384/2022.

15. A solicitação deve vir acompanhada de Documento de Formalização da Demanda, salvo se dispensado o registro da contratação no Plano de Contratações Anual, nos termos do art. 2º, I, §2º, do Decreto Estadual nº 53.384/2022 c/c o art. 6º do Decreto Estadual nº 55.861/2023.

16. Cumpre esclarecer que se trata de dois documentos distintos e elaborados em fases diversas do processo. O DFD é obrigatório para fins de elaboração do Plano de Contratações Anual, sendo apresentado, portanto, numa etapa de planejamento anterior à fase preparatória de uma contratação concretamente considerada, já que, como se sabe, o PCA deve ser elaborado no exercício financeiro anterior ao ano em que será efetivamente executado. De outra parte, a Solicitação da Contratação é apresentada na fase preparatória da contratação em si, devendo, como regra, ser acompanhada do DFD.

17. No caso, verifica-se a presença do extrato do DFD contendo previsão desta no PCA do Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores de Pernambuco (Id. [71709657](#)). Todavia, não consta nos autos a Solicitação da Contratação, motivo pelo qual recomenda-se que, em casos futuros, seja confeccionado o referido documento, de forma a apresentar, de maneira clara e objetiva, a descrição da necessidade administrativa. **(Recomendação 01)**

18. Dentro das diretrizes necessárias ao adequado planejamento das contratações (art. 5º, *caput*, da Lei Federal nº 14.333/2021), ganha especial relevância o Estudo Técnico Preliminar. O ETP é o documento técnico que subsidia a caracterização da necessidade da Administração e a escolha da solução mais adequada disponível no mercado, servindo de base para a elaboração do Termo de Referência e demais documentos técnicos pertinentes, nos termos do art. 6º do Decreto Estadual nº 53.384/2022.

19. O art. 7º do Decreto Estadual nº 53.384/2023 regulamenta e detalha as hipóteses em que sua elaboração é essencial na fase preparatória. Embora o ETP seja uma peça fundamental no planejamento da maioria das contratações, cumpre ressaltar que sua elaboração não é obrigatória para os processos de credenciamento. Ainda que o valor estimado da contratação direta ultrapasse o



limite de **R\$ 10.000.000,00**, fixado no art. 7º, inciso VI, do Decreto Estadual nº 53.384/2023, a hipótese do credenciamento está expressamente afastada da regra que exige a elaboração de ETP em razão do alto valor.

20. A exceção prevista no inciso VI do art. 7º justifica-se, sobretudo, no âmbito dos serviços complementares de saúde credenciados pelo IASSEPE. Essa prática decorre da reconhecida insuficiência da capacidade de o Estado, por conta própria, atender integralmente à demanda de seus usuários, havendo normas que expressamente preveem a contratação mediante credenciamento como forma de participação complementar nos sistemas. Além disso, tais credenciamentos baseiam-se em diretrizes estabelecidas pelos órgãos e entidades responsáveis pela regulação dos sistemas (Ministério da Saúde, Secretaria de Saúde, IASSEPE etc), com pouca ou reduzida margem de inovação.

21. Por outro lado, a despeito da exceção prevista no inciso VI, destaca-se que a elaboração do ETP poderá ser obrigatória quando se tratar, por exemplo, de contratação inédita de determinado objeto ou quando se pretenda alterar a forma de contratação que vinha sendo anteriormente adotada, conforme os incisos III e IV do art. 7º do Decreto Estadual nº 53.384/2023.

22. Em qualquer caso, nada obsta a elaboração do ETP mesmo em situações de não obrigatoriedade, quando considerado oportuno para a robustez do planejamento, da transparência e da motivação administrativas, consoante parágrafo único do art. 2º do Decreto Estadual nº 58.959/2025.

23. À luz da orientação fixada no Parecer Referencial nº 022/2025, cite-se que, nos casos em que não for elaborado o ETP, deve a Administração formalizar declaração atestando que a contratação não se enquadra nas hipóteses de obrigatoriedade previstas no Decreto Estadual nº 53.384/2022, acompanhada da justificativa de que não se trata de objeto inédito nem de remodelagem da sistemática anteriormente adotada. **(Ressalva 01)**

24. No âmbito da gestão de riscos nas contratações públicas, a disciplina normativa diferencia três instrumentos: o **mapa de riscos do metaproceto**, de caráter geral e permanente, elaborado por cada órgão ou entidade para identificar riscos comuns às suas contratações; o **mapa de riscos específicos**, exigido na fase preparatória das contratações classificadas como críticas no Plano de Contratações Anual, destinado a avaliar os riscos concretos da contratação em exame, inclusive em relação aos riscos que possam ocasionar



o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, complementando a análise dos riscos comuns já enfrentados no mapa de riscos do metaprocesso; e a **matriz de riscos**, obrigatória nas contratações consideradas de grande vulto, destinando-se a identificar os possíveis eventos incertos e supervenientes à assinatura do contrato que possam ocasionar desequilíbrio econômico-financeiro e a definir as medidas necessárias a serem tomadas pelas partes em face de tais eventos, com a distribuição de responsabilidade.

25. No caso em apreço, considerando que o valor estimado da contratação (**R\$ 681.600.000,00**) a caracteriza como de grande vulto, nos termos do inciso XXII do art. 6º da Lei Federal nº 14.133/2021, verifica-se, no Id. [61592647](#), a apresentação de Matriz de Riscos referente ao credenciamento em exame, contemplando a identificação de eventos, os níveis de risco, as medidas propostas e suas respectivas alocações. Contudo, não foi juntado aos autos o mapa de gerenciamento de riscos específicos, nos termos dos arts. 7º e 11 da Portaria da Secretaria da Controladoria-Geral do Estado nº 70/2024, que regulamenta a Política Geral de Riscos nas Contratações Públicas, o qual deve ser providenciado ou, alternativamente, deve ser apresentada declaração atestando que o caso concreto não se enquadra nas hipóteses de contratações críticas sujeitas à elaboração do referido mapa de riscos. **(Ressalva 02)**

26. A autorização para a formalização do credenciamento, assinada eletronicamente pelo Presidente do Instituto de Atenção à Saúde e Bem-estar dos Servidores do Estado de Pernambuco, está acostada ao Id. [69507426](#).

27. Por meio do Ofício nº 511/2024 (Id. [60288143](#)), o processo foi encaminhado à Secretaria de Administração para condução dos trabalhos pela Central de Licitações do Estado, nos termos do art. 3º, *caput*, do Decreto Estadual nº 54.526/2023, com redação alterada pelo Decreto nº 58.715/2025.

28. Aos autos foi anexado o ato de designação da Comissão de Contratação IV, consubstanciado pela Portaria SAD nº 3.506/2025, tendo sido publicada no Diário Oficial do Estado de Pernambuco (Id. [72697549](#)).

29. O Termo de Referência consta do Id. [72681141](#), contendo os requisitos fixados na legislação para elaboração do referido artefato. São eles: a) descrição do objeto (Item 2); b) justificativas da contratação (item 3); c) condições da prestação do serviço (item 4); d) especificação do serviço a ser credenciado e áreas de atuação (item 5); e) área de abrangência (item 6); f) valor



a ser contratado (item 7); g) classificação orçamentária da despesa (item 8); h) requisitos específicos de participação e habilitação (item 9); i) vigência do contrato de credenciamento (item 11); j) critérios e prazos para pagamento (item 12); k) penalidades (item 13) e l) extinção do contrato (item 14).

30. As justificativas para o credenciamento ora analisado estão apresentadas no item 3 do Termo de Referência, nos seguintes termos:

"3. DAS JUSTIFICATIVAS

3.1. Da justificativa da necessidade da contratação

3.1.1. A presente contratação se dará em função da necessidade de disponibilização de assistência Médico-Hospitalar, ambulatorial, odontológica e multiprofissional a fim de atender, exclusivamente, aos beneficiários do Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores do Estado de Pernambuco - SASSEPE, seus dependentes e suplementares, conforme definido no §2º, art. 1º da Lei Complementar nº 30/2001 e alterações, uma vez que faz-se necessário o Credenciamento de pessoas jurídicas para dar suporte à rede própria do Instituto de Atenção à Saúde e Bem-estar dos Servidores do Estado de Pernambuco – IASSEPE, de acordo com as especificações e quantidades constantes neste Termo de Referência.

3.2. Da justificativa da escolha da solução

3.2.1. Visando atender à necessidade pública do SASSEPE já exposta no item acima, uma vez que se mostra como essencial para o desenvolvimento de suas atividades, a Administração Pública optou por realizar o credenciamento, uma vez que se busca obter uma maior amplitude de prestadores de serviços na rede credenciada do IASSEPE/SASSEPE.

[...]

"3.4. Da justificativa do quantitativo

3.4.1 A opção pela modalidade de credenciamento na forma de valor global, em detrimento da fixação prévia de quantitativos



por tipo de serviço, fundamenta-se na necessidade de adequação às variações de demanda, as quais decorrem da dinâmica de funcionamento da rede própria.

3.4.2 Considerando que a rede credenciada exerce papel complementar à rede própria, a determinação antecipada de quantitativos específicos por tipo de atendimento poderia não refletir com precisão as necessidades assistenciais, que se apresentam de forma variável e sujeitas a oscilações.

3.4.3 O modelo de valor global propicia maior flexibilidade na regulação dos encaminhamentos, permitindo que a alocação dos atendimentos à rede credenciada seja definida de acordo com a disponibilidade e a capacidade instalada da rede própria, promovendo a otimização da gestão dos recursos públicos e assegurando um atendimento mais ágil e adequado às demandas dos beneficiários."

31. No que concerne à regularidade fiscal, social e trabalhista (item 9.6), solicita-se a alteração do item 9.6.5.1 para prever que deverá ser apresentado o Certificado de Regularidade Fiscal com o Estado de Pernambuco, ainda que a entidade não possua filial nesta unidade federativa, devendo igual exigência ser feita nos critérios e prazos para pagamento (item 12.2). **(Ressalva 03)**

32. Quanto à qualificação técnica, exige-se das proponentes a apresentação de documentação comprobatória tanto no aspecto técnico-operacional quanto técnico-profissional. No primeiro caso, devem ser apresentados certificado de regularidade técnica expedido pelo respectivo conselho de classe, atestados de capacidade técnica emitidos por entes públicos ou privados, licenças sanitárias, inscrição no CNES e alvará de funcionamento, admitindo-se, excepcionalmente, protocolos de renovação com prazo determinado para apresentação definitiva. Já no segundo caso, requer-se comprovação da habilitação legal do responsável técnico, certificado de responsabilidade técnica, indicação da equipe e dos meios materiais disponíveis, bem como prova do vínculo do responsável técnico com a proponente.

33. No que se refere à qualificação econômico-financeira, exige-se a apresentação de certidões negativas de insolvência civil e de falência, incluindo aquelas relativas aos processos eletrônicos (PJe), conforme a organização



judiciária do domicílio da proponente.

34. No atinente à redistribuição de cotas, o item 10.5 menciona que, a cada quadrimestre financeiro, o IASSEPE poderá promover a redistribuição dos quantitativos máximos atribuídos a cada credenciado, pautando-se por diversos fatores, especialmente aqueles relacionados às necessidades assistenciais da rede, sem, contudo, estabelecer esses parâmetros de forma detalhada.

35. Dessa forma, aduz salientar que o Parecer Referencial nº 022/2025, recentemente aprovado pela PGE/PE, trouxe recomendações adicionais para o aprimoramento dos critérios de distribuição da demanda em credenciamentos, sugerindo a previsão de mecanismos objetivos, como sorteio, rodízio, ordem cronológica ou escolha do beneficiário, bem como a fixação de limites máximos por credenciado, de acordo com sua capacidade instalada.

36. Inclusive, o retromencionado Parecer trata especificamente de um caso de credenciamento do SASSEPE, no qual se validou a possibilidade de adoção de pacotes de serviços com descontos progressivos, prevendo-se no edital a prioridade na distribuição da demanda para os prestadores que a eles aderissem. Ressalte-se que tais diretrizes não constituem requisito de validade do presente edital, elaborado anteriormente à publicação do referido parecer, mas configuram boas práticas a serem consideradas pela Administração em ajustes futuros ou em novos procedimentos congêneres. **(Recomendação 02)**

37. O TR apresenta erros de numeração, como no item 9.7.1.7.1, que faz referência ao item 8.5.1.6, quando deveria remeter ao item 9.7.1.6, bem como remissões indevidas a nomenclaturas utilizadas em cláusulas contratuais, a exemplo do item 14.3, devendo ser corrigidas as inconsistências. **(Ressalva 04)**

38. Sobre o impacto financeiro, oportuno mencionar que a Comissão de Contratação da SAD, solicitou ao demandante, por meio da Cota nº 54/2025 (Id. [70770317](#)), a complementação da instrução com a seguinte documentação:

"a) Comprovação de que os preços praticados no âmbito do credenciamento, referentes aos itens contidos nas tabelas F, G, H, I, J, K, L e M, estão em conformidade com a Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS e, em caso de valores superiores, apresentação da tabela de preços específica do órgão ou da motivação para a diferença, justificando os critérios utilizados para a fixação de eventual incentivo



financeiro, nos termos da Portaria SAD nº 2.679/2021, ou em outra norma que lhe substitua; e

b) Declaração do setor competente acerca da compatibilidade mercadológica dos preços contratuais, caso não sejam utilizadas a Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS e/ou tabelas oficiais de preço do IASSEPE."

39. Em resposta, o setor demandante, por intermédio da Cota 01 (Id. [71504485](#)), apresentou as seguintes informações:

"As tabelas são conferidas com base na tabela própria do SASSEPE, conferindo maior previsibilidade orçamentária e transparência na gestão dos recursos públicos. Esse modelo assegura o controle sobre os custos e o respeito aos princípios da economicidade, eficiência e responsabilidade fiscal.

As referidas tabelas adotam padrões de remuneração definidos por pacotes fechados de procedimentos, onde são estruturados de forma a englobar procedimentos, materiais, medicamentos, gases medicinais, taxas hospitalares, diárias e honorários, apresentando, para cada código, um descritivo detalhado do seu conteúdo".

40. Ademais, consta nos autos Declaração de Compatibilidade de Preços (Id. [71706111](#)) assinada pela Superintendente da Rede Credenciada, no qual declara que os valores referenciais utilizados para a contratação "foram devidamente fundamentados em pesquisa ampla e crítica, atendendo aos critérios estabelecidos pela legislação pertinente, conforme demonstrado na memória de cálculo e nos documentos técnicos que compõem o presente processo". Além disso, consta na referida declaração o seguinte:

"A pesquisa de preços foi elaborada com base na tabela própria do SASSEPE, que contempla diferentes grupos de procedimentos e insumos (Anexos F a M), aprovada pelo CONDASPE e utilizada como padrão remuneratório da rede credenciada. Também foram consideradas contratações similares no âmbito do Estado de Pernambuco e parâmetros internos validados pela área técnica, levando em conta a capacidade instalada da rede própria e a necessidade de complementação assistencial pela



rede credenciada.

Os valores praticados foram definidos a partir de referências e parâmetros técnicos adotados pelo IASSEPE, observando a legislação vigente e critérios de compatibilidade com o mercado. A análise crítica incluiu a verificação de variações atípicas e a confirmação da viabilidade econômica, de modo a assegurar o equilíbrio financeiro e a compatibilidade com a realidade mercadológica".

41. Além do mais, foi solicitado ao demandante, na supramencionada Cota nº 54/2025, a inclusão nos autos da justificativa prevista no art. 7º da Portaria SAD nº 2.679/2021, para a adoção de metodologia para estimativa do valor da contratação diversa da prevista nos arts. 5º. e 6º.

42. A Superintendente da Rede Credenciada anexou aos autos Justificativa (Id. [71703739](#)), na qual informa que o provisionamento do valor anual da contratação foi definido a partir da análise dos valores liquidados no exercício de 2024 (Memória de cálculo - [71659061](#)), tendo sido contemplada, ainda, reserva técnica de aproximadamente 16,2%, a fim de fazer frente a fatores que podem impactar diretamente na elevação dos custos nos próximos períodos, tais como o possível aumento do número de beneficiários vinculados ao SASSEPE e a eventual necessidade de ampliar a Rede Credenciada, pelo incremento no quantitativo de prestadores, ou inclusão de novos serviços.

43. Embora a justificativa tenha se baseado em valores liquidados no exercício de 2024 e utilizado como parâmetro a tabela própria do SASSEPE, solicita-se esclarecimento adicional quanto ao critério adotado para a fixação do percentual de 16,2% de reserva técnica, especialmente sobre os elementos que fundamentaram sua definição, de modo a conferir maior transparência e robustez à estimativa de impacto financeiro. **(Ressalva 05)**

44. Ainda sobre o tema relativo ao impacto financeiro, importante mencionar as justificativas constantes nos itens 3.5 e 3.6 do TR:

" 3.5. Da justificativa do preço e do impacto financeiro

3.5.1. Os preços praticados no âmbito das contratações realizadas a partir do presente processo de CREDENCIAMENTO obedecerão ao disposto nos anexos F, anexo G, anexo H, anexo I, anexo J, anexo K, anexo L e anexo M, podendo ser classificados



como conta aberta ou pacote fechado;

3.5.2. Considera-se "conta aberta" a modalidade de cobrança em que os itens utilizados na execução dos serviços são faturados de forma individualizada, conforme tabelas de referência vigentes; e "pacote fechado" aquela em que se adota valor previamente fixado para a totalidade do procedimento ou atendimento, independentemente da quantidade de insumos, serviços ou tempo de utilização envolvidos.

3.5.3. As tabelas são conferidas com base na tabela própria do SASSEPE, conferindo maior previsibilidade orçamentária e transparência na gestão dos recursos públicos. Esse modelo assegura o controle sobre os custos e o respeito aos princípios da economicidade, eficiência e responsabilidade fiscal.

3.5.4. As referidas tabelas adotam padrões de remuneração definidos por pacotes fechados de procedimentos, onde são estruturados de forma a englobar procedimentos, materiais, medicamentos, gases medicinais, taxas hospitalares, diárias e honorários, apresentando, para cada código, um descritivo detalhado do seu conteúdo.

3.6. Da justificativa para remuneração por pacotes de diárias globais

3.6.1. As diárias globais são aplicáveis para os internamentos clínicos, psiquiátricos e cirúrgicos, Day Clinic, urgência/emergência, home care.

3.6.2. A remuneração dos serviços prestados obedecerá ao disposto no anexo I, podendo ser classificados como conta aberta ou pacote fechado.

3.6.3. A tabela "Pacotes IASSEPE-SASSEPE" possui padrões de remuneração precificados por pacotes fechados de procedimentos cirúrgicos que substituem, para alguns eventos, a remuneração tradicional, estruturando-se por procedimentos, materiais, medicamentos, gases medicinais, taxas hospitalares, diárias e honorários. Este agrupamento apresenta a cada código um descritivo do seu conteúdo. (ANEXOS F, G, H, I, J, K, L, M);



3.6.4. A Tabela "Diárias Globais IASSEPE-SASSEPE" contemplarão as remunerações de internamentos em unidade de terapia intensiva e enfermarias adulto e pediátrica, abrangendo todos os custos destes serviços (ANEXO G);

3.6.5. As tabelas do SASSEPE poderão ser atualizadas a qualquer tempo durante a vigência do Contrato/Termo de Credenciamento, na ocorrência de causas supervenientes justificadas e/ou alterações sazonais da demanda, sendo, a respectiva medida, objeto de análise e deliberação do CONDASPE e publicada através de portaria do Presidente do IASSEPE."

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

46. Quanto à disponibilidade orçamentária e à compatibilidade com o teto de controle das despesas (art. 29 do Decreto Estadual nº 44.279/17), verifica-se que consta nos autos Declaração de Disponibilidade Orçamentária (Id. [69494599](#)), emitida em conformidade com a LDO, LOA e PPA vigentes.

47. No que se refere à aprovação da Câmara de Programação Financeira, a Nota Técnica nº 1/2025 da DASS (Id. [69510190](#)) consignou não ser aplicável tal exigência, por se tratar de substituição ao credenciamento anterior, sem alteração do valor. Todavia, deve constar nos autos despacho que ateste tratar-se de despesa de custeio efetuada dentro dos limites da cota de Programação Financeira implantada no e-Fisco, a fim de dispensar a análise pela CPF, nos termos do art. 3º da Resolução CPF nº 1/2025. **(Ressalva 06)**

48. O Edital, devidamente assinado (Id. [72892986](#)), possui os elementos essenciais, em observância ao art. 7º, do Decreto Estadual nº 58.959/2025. Conforme seu item 14.2., verifica-se que está sendo observada a diretriz constante nos Boletins Informativos da Procuradoria Consultiva nº 03/2014 e 01/2018, no sentido de que, enquanto estiver mantida a necessidade da Administração, o credenciamento permanecerá aberto a qualquer interessado que atenda aos critérios eleitos, durante todo o prazo de validade do instrumento, sem a fixação de data limite para apresentação das propostas.

49. Contudo, verifica-se que o Edital não apresenta previsão expressa



acerca do prazo de validade do certame, constando apenas que o valor estimado da contratação corresponde às despesas projetadas para um período de até 12 (doze) meses, conforme memória de cálculo da Diretoria Financeira do IASSEPE. Ressalva-se, portanto, a necessidade de explicitar no instrumento convocatório o prazo de validade do Edital de Credenciamento, a fim de conferir maior clareza e segurança jurídica ao procedimento. **(Ressalva 07)**

50. O item 13.1 do Edital dispõe que o Contrato de Credenciamento terá vigência de 05 anos, a partir da data de sua assinatura, observada a disponibilidade orçamentária, podendo ser prorrogado, mediante Termo Aditivo, nos termos do arts. 106 e Art. 107 da Lei Federal nº 14.133/2021.

51. Considerando a recente aprovação dos instrumentos padronizados para os credenciamentos em serviços de saúde pela Portaria PGE nº 175/2025, e tendo em vista que serão realizados ajustes no Termo de Referência a partir das ressalvas consignadas neste pronunciamento, recomenda-se avaliar a possibilidade de utilização do novo edital padronizado. **(Recomendação 03)**

52. A Nota Técnica nº 53/2025 (Id. [72985841](#)) elaborada pela Assessoria de Apoio à PGE atesta a regularidade jurídico-formal do Edital e anexos.

53. Por fim, o edital e seus respectivos anexos devem ser publicados em sistema eletrônico oficial, com disponibilização automática no Portal Nacional de Compras Públicas, devendo permanecer disponível durante todo o prazo de validade do credenciamento, nos termos do art. 9º, *caput* e § 1º, do Decreto Estadual nº 58.959/2025. **(Recomendação 04)**

III. CONCLUSÃO

54. Do acima exposto, ante os elementos fáticos e jurídicos coligidos aos autos, conclui-se pela inexistência de óbice jurídico-formal em relação ao edital de credenciamento em tela, desde que observado o seguinte:

a) A Administração formalizar declaração atestando que a contratação não se enquadra nas hipóteses de obrigatoriedade para elaboração do Estudo Técnico Preliminar previstas no Decreto Estadual nº 53.384/2022, acompanhada da justificativa de que não se trata de objeto inédito nem de remodelagem da sistemática anteriormente adotada. **(Ressalva 01);**

b) Constatou-se a ausência do mapa de gerenciamento de riscos



específicos, previsto nos arts. 7º e 11 da Portaria SCGE nº 70/2024, o qual deve ser providenciado ou, alternativamente, deve ser apresentada declaração atestando que o caso concreto não se enquadra nas hipóteses de contratações críticas sujeitas à elaboração do referido mapa de riscos. **(Ressalva 02);**

c) O item 9.6.5.1 do TR deve ser ajustado para exigir a apresentação do Certificado de Regularidade Fiscal com o Estado de Pernambuco, ainda que a entidade proponente não possua filial nesta unidade federativa, com igual exigência nos critérios de pagamento (item 12.2) e demais documentos que exijam a regularidade. **(Ressalva 03);**

d) O TR contém erros de numeração e de remissão, como no item 9.7.1.7.1, que cita equivocadamente o item 8.5.1.6 em vez do item 9.7.1.6, bem como referências a nomenclaturas contratuais, a exemplo do item 14.3, devendo ser corrigidas. **(Ressalva 04);**

e) Ainda que a justificativa tenha se baseado em valores liquidados no exercício de 2024 e utilizado como parâmetro a tabela própria do SASSEPE, solicita-se esclarecimento adicional quanto ao critério adotado para a fixação do percentual de 16,2% de reserva técnica, especialmente sobre os elementos que fundamentaram sua definição, de modo a conferir maior transparência e robustez à estimativa de impacto financeiro. **(Ressalva 05);**

f) Solicita-se despacho que ateste tratar-se de despesa de custeio efetuada dentro dos limites da cota de Programação Financeira implantada no e-Fisco, a fim de dispensar a análise pela CPF, nos termos do art. 3º da Resolução CPF nº 1/2025. **(Ressalva 06);**

g) O edital não explicita o prazo de validade, limitando-se a mencionar projeção de despesas para 12 meses. Faz-se necessário indicar a validade do Edital de Credenciamento. **(Ressalva 07);**

h) Em casos futuros, deve ser confeccionada e juntada a Solicitação da Contratação, de modo a apresentar, de forma clara, a descrição da necessidade administrativa. **(Recomendação 01);**

i) Recomenda-se aprimorar os critérios de distribuição da demanda entre credenciados, prevendo mecanismos objetivos (sorteio, rodízio, ordem cronológica ou escolha do beneficiário), conforme o disposto



entre os itens 35 e 37 deste pronunciamento. **(Recomendação 02);**

j) Como serão feitas alterações para cumprir as ressalvas consignadas neste pronunciamento, recomenda-se avaliar a utilização do novo edital padronizado por esta PGE para credenciamento em serviços de saúde. **(Recomendação 03);**

k) O edital e seus anexos devem ser publicados em sistema eletrônico oficial, com disponibilização automática no Portal Nacional de Compras Públicas, permanecendo disponíveis durante todo o prazo de validade do credenciamento, nos termos do art. 9º, caput e § 1º, do Decreto Estadual nº 58.959/2025. **(Recomendação 04).**

55. Finalmente, reitera-se que o presente pronunciamento se limita à apreciação dos aspectos jurídico-formais do procedimento em apreço, escapando à competência desta Procuradoria-Geral do Estado análises de natureza técnica, econômico-financeira ou, ainda, que levem em conta juízo de conveniência e oportunidade acerca do gasto público.

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

Recife, 19 de setembro de 2025.

Raphael Ribeiro Pires
Procurador do Estado de Pernambuco
Procuradoria Consultiva



Interessado: IASSEPE - IRH

Processo SEI nº 0030319885.000047/2024-91

Ao Gabinete da Procuradoria Geral do Estado com o Parecer CT/CV nº 0590/2025 - AP/CR, elaborado pelo procurador Raphael Ribeiro Pires e já aprovado por esta Coordenação.

No que diz respeito à Recomendação 02 do opinativo, no sentido de serem aprimorados os critérios de distribuição da demanda entre credenciados, verifica-se que os itens 9.6.1 e seguintes do TR bem esclarecem que a distribuição dos atendimentos ocorrerá tanto no formato de livre demanda, mediante escolha dos usuários, quanto no formato regulado pelo IASSEPE, a depender da localização geográfica do beneficiário.

Assim, em se tratando da Região Metropolitana do Recife (RMR) o atendimento de urgência será prestado preferencialmente no Hospital dos Servidores do Estado - HSE (rede própria) e, na hipótese de indisponibilidade de leito ou de suporte especializado, o beneficiário será regulado, pela Central de Leitos, para unidade da rede credenciada compatível com o serviço demandado. Segundo o item 9.6.4, essa regulação realizará a busca de vaga de forma igualitária em toda a rede credenciada que possua serviço contratualizado compatível com a necessidade clínica do paciente e, uma vez localizado o leito disponível, será efetuada a regulação e o encaminhamento.

Já nas demais regiões do Estado de Pernambuco, não integrantes da RMR, como não há unidade hospitalar própria, o beneficiário deverá buscar atendimento diretamente na rede credenciada, observando: a) livre escolha, conforme mapeamento geográfico e disponibilidade local, de acordo com a guia médica contratualizada; b) necessidade de regulação para a RMR, quando houver ausência de suporte especializado na região, mediante análise técnica médica.

Assim, embora não estejam totalmente delimitados os critérios que pautam a Central de Leitos, há diretriz expressa que assegura a igualdade entre os credenciados e presume-se que a regulação obedeça a critérios objetivos e estritamente técnicos, pelo que se compreende que o presente credenciamento



Procuradoria-Geral do
Estado de Pernambuco

cuidou adequadamente das regras de distribuição de demanda.

Em, 22.09.2025.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Isabele Sahb Nóbrega'.

Isabele Sahb Nóbrega
Coordenador(a) do Núcleo de Licitações e Contratos