



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM
Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos - PGM-SPACC

PARECER N.º: 403/SPACC/PGM/2026

PROCESSO N.º: 005.008225/2026-10

ORIGEM: Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA.

OBJETO: Credenciamento de empresas especializadas na prestação de serviços médicos, em medida de caráter subsidiário e complementar.

Senhor Secretário,

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Subprocuradoria Administrativa de Convênios e Contratos – SPACC, para análise prévia de legalidade, conforme estabelece o art. 53 da Lei n.º 14.133/2021, que tem por objeto o credenciamento de empresas especializadas na prestação de serviços médicos, em medida de caráter subsidiário e complementar, visando atender às necessidades do Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência (ID 1091907), autorizado pelo Ordenador de Despesa.

I – RELATÓRIO

Os presentes autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- 1) Termo de Abertura n.º 21-SEMUSA-DEA, DETERMINO ABERTURA IMEDIATA de novo processo administrativo para a contratação de serviços médicos, em caráter subsidiário e complementar, para atender às necessidades da Rede Municipal de Saúde, (ID 0905414);
- 2) Documento de Formalização de Demanda – DFD n.º 70/2026/SEMUSA-DMAC, (ID 0916363);
- 3) Despacho n.º 320/SEMUSA-DEA, ENCAMINHAM-SE os autos a essa DMAC para manifestação técnica urgente, com prioridade máxima, devendo apresentar, no prazo improrrogável de 48 (quarenta e oito) horas, as informações, justificativas, levantamentos técnicos e demais elementos necessários à instrução do novo processo de contratação. Ressalta-se que a demanda possui caráter emergencial e estratégico para manutenção da continuidade dos serviços públicos de saúde, (ID 0947606);
- 4) Estudo Técnico Preliminar – ETP n.º 20/2026/DEA/CGAF/SEMUSA, (ID 0967350);
- 5) Mapa de Riscos n.º 0974581/2026/DEA/CGAF/SEMUSA, (ID 0974581);
- 6) Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro, foi realizado levantamento preliminar de mercado, com vistas à identificação de parâmetros referenciais compatíveis com a solução pretendida, utilizando-se, para tanto, referências normativas vigentes, contratações similares celebradas pela Administração Pública, dados de mercado e demais elementos comparativos disponíveis. Tal procedimento possibilitou a formação de estimativa inicial da despesa, apta a subsidiar a presente análise de viabilidade da contratação, sem prejuízo do posterior refinamento dos quantitativos, premissas técnicas e custos por ocasião da elaboração do Termo de Referência e da consolidação definitiva do valor de referência da contratação, (ID 0976915);
- 7) Despacho n.º 281/SEMUSA-DIAC, na hipótese de inexistência de disponibilidade orçamentária imediata, solicita-se que a unidade promova a devida articulação junto à SEMEC, visando à alocação de recursos, com o compromisso formal de inclusão da despesa nos exercícios subsequentes, mediante repriorização de ações ou redução permanente de despesas, nos termos do decreto, (ID 0977599);

- 8) Despacho n.º 345/SEMUSA-DEA, devolve-se o presente documento ao DMAC e ao Departamento de Atenção Básica para que procedam à retificação do DFD n.º 70/2026/SEMUSA-DMAC, com a correção da metodologia de cálculo das horas anuais e a consequente atualização do quadro estimativo de valores, adotando como base o período de 12 (doze) meses, em conformidade com a vigência contratual prevista, (ID 0999193);
- 9) Documento de Formalização de Demanda – DFD n.º 70/2026/SEMUSA-DMAC, (ID 1000170);
- 10) Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro, (ID 1005962);
- 11) Despacho n.º 307/SEMUSA-DIAC, a hipótese de inexistência de disponibilidade orçamentária imediata, solicita-se que a unidade promova a devida articulação junto à Secretaria Municipal de Economia – SEMEC, visando à alocação de recursos, com o compromisso formal de inclusão da despesa nos exercícios subsequentes, mediante repriorização de ações ou redução permanente de despesas, nos termos do decreto. Por fim, ressalta-se a necessidade de observância integral dos procedimentos estabelecidos no normativo supracitado, a fim de assegurar a regularidade da criação da despesa e o adequado prosseguimento do feito, (ID 1010294);
- 12) Declaração de Disponibilidade Orçamentária, DECLARO que a despesa referente a contratação de empresas especializadas na prestação de serviços médicos, em medida de caráter subsidiário e complementar, para atendimento das necessidades assistenciais da Secretaria Municipal de Saúde de Porto Velho – SEMUSA, (ID 1012340) e (ID 1012432);
- 13) Despacho n.º 317/SEMUSA-DIAC, encaminham-se os autos para análise técnica conjunta: SORÇAM e a SEFC realizarão, de forma conjunta, a análise técnica da proposta, emitindo Nota Técnica Conjunta, com base nas informações constante dos autos. 1. Verificar se a criação, expansão ou aperfeiçoamento do aumento da despesa não afetará as metas de resultados fiscais previstas no § 1º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal; Analisar e avaliar se há a compensação financeira por meio de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, nos termos do art. 17, § 2º, da Lei Complementar nº 101/2000, podendo, quando necessário, ser solicitada manifestação da SERM; Verificar a conformidade da despesa de pessoal com os limites e condições estabelecidos nos arts. 18, 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000; e Apresentar manifestação técnica recomendatória quanto à conformidade orçamentária e financeira. Do parecer da Comissão Técnica de Equilíbrio Financeiro e Fiscal (CTEFF). Após a emissão da Nota Técnica Conjunta, o processo será encaminhado à CTEFF, que emitirá Parecer Quanto à Viabilidade Orçamentária e Financeira, da proposta, (ID 1021984);
- 14) Despacho n.º 371/SEMUSA-DEA, considerando o Ofício circular n.º 28, que trata das medidas de contenção, racionalização e controle de despesas, encaminham-se os autos ao DMAC para conhecimento e análise das informações constantes no referido expediente, no que couber às suas atribuições, (ID 1040681);
- 15) Despacho n.º 888/ SEMUSA-DMAC, solicitamos que seja informado quais os cortes devem ser realizados no processo 005.008225/2026-10 de Contratação de pessoas jurídicas de direito privado que prestam serviços médicos, e que tenham habilitação para o exercício das funções previstas no edital, para atuação nas unidades de saúde, no âmbito da Urgência e Emergência, vinculadas à Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA, o que possibilitará, cumpridos os requisitos do edital, a celebração de contrato de prestação de serviços, (ID 1052202);
- 16) Despacho n.º 2171/SEMUSA-GAB, em atenção ao pedido de informações e considerando a adoção imediata de medidas rigorosas de contenção, racionalização e controle de despesas no âmbito desta municipalidade, informamos que se fazem necessárias as adequações ao objeto do Processo n.º 005.008225/2026-10, referente à contratação de empresas especializadas para prestação de serviços médicos nas unidades de Urgência e Emergência vinculadas à SEMUSA. Para tanto, faz-se indispensável a revisão do quadro de distribuição de horas das unidades. Informamos que a fonte consultada para a elaboração do ETP precisar ser citada, bem como as informações de data e hora, (ID 1068260);
- 17) Documento de Formalização de Demanda – DFD n.º 80/2026/SEMUSA-DMAC, (ID 1069766);
- 18) Despacho n.º 906/SEMUSA-DMAC, considerando a determinação da Secretária Municipal de Saúde que definiu o número de horas que devem ser mantidos a fim de atender as medidas de contenção, racionalização e controle de despesas, em reunião com o Departamento de Média e Alta Complexidade, Departamento de Atenção Básica e com a Coordenadoria de Gestão Administrativa e Financeira. Segue DFD conforme as orientações realizadas na reunião supramencionada, (ID 1075723);
- 19) Estudo Técnico Preliminar – ETP n.º 24/2026/SEMUSA-DEA, (ID 1084642);
- 20) Minuta do Termo de Referência de Bens e Serviços n.º 6/2026/SEMUSA-DEA, (ID 1091907);
- 21) Despacho n.º 422/SEMUSA-DEA, encaminhamos os presentes autos à SMCL para análise e adoção das providências cabíveis, no âmbito de suas atribuições, visando ao regular prosseguimento do processo licitatório. Diante do exposto, devolvemos os autos para conhecimento, análise e demais providências que entenderem pertinentes, (ID 1119072);
- 22) Despacho de Análise Processual n.º 1559/SMCL-DGC, em conclusão para melhor instrução processual cientificamos a SEMUSA para elaborar a Minuta de Edital, conforme orientação no Item 7 deste despacho. Por fim, feitas essas considerações, nos limites da análise que nos compete e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, encaminhamos os autos à SEMUSA, para atendimento das recomendações acima. Após encaminhar para parecer jurídico para aprovação da fase preparatória da contratação, (ID 1148338);
- 23) Despacho n.º 456/SEMUSA-DEA, (ID 1167288);

- 24) Declaração Orçamentária, DECLARO, na qualidade de Ordenadora de Despesas da SEMUSA, que a previsão orçamentária originalmente consignada aos contratos nº. 023/2023/COJUSA/PGM, nº. 024/2023/COJUSA/PGM, nº. 025/2023/COJUSA/PGM e Contrato nº. 026/2023/COJUSA/PGM, referente à Contratação de empresas especializadas na prestação de serviços médicos, para atendimento das necessidades assistenciais da Secretaria Municipal de Saúde de Porto Velho – SEMUSA, encontra-se devidamente prevista na Lei Orçamentaria Anual – LOA 2026 e autorizada, nos termos da Instrução Normativa nº 01/2025 – SMCL, (ID 1168556);
- 25) Termo de Referência de Bens e Serviços Definitivo nº 7/2026/SEMUSA-DEA (ID 1178360);
- 26) Minuta de Edital nº 122/2026/SEMUSA-DEA – CREDENCIAMENTO, (ID 1172508)
- 27) Despacho nº 462/SEMUSA-DEA, encaminhamos os autos para Emissão de Parecer Jurídico, (ID 1178395);
- 28) Ofício nº 9970/SEMUSA-DIEX, encaminhamos o expediente visando a Emissão de Parecer Jurídico sobre o atendimento dos requisitos exigidos, (ID 1180661);
- 29) Despacho nº 162/SPACC/PGM/2026, retornamos os presentes autos a Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA para conhecimento, adoção das providências necessárias e retorno a esta Subprocuradoria para continuidade da análise, (ID 1190616);
- 30) Despacho nº 479/DEA/CGAF, encaminhem-se os autos para conhecimento e adoção das providências cabíveis, (ID 1202380);
- 31) Nota Técnica Conjunta nº 043/2026/SORÇAM/SEFC/SEMEC, a SORÇAM e SEFC, nesta Nota Técnica Conjunta, manifestam-se pelo encaminhamento dos autos para emissão de Parecer da Comissão Técnica de Equilíbrio Financeiro e Fiscal (CTEFF), conforme Inciso IV, Art.2º do Decreto nº 21.838/2026, (ID 1242299);
- 32) Tabela I e II – Pessoal e Afetação das Metas, (1243618);
- 33) Despacho nº 72/SEMEC/DEPO, (ID 1245678).

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 – Competência e papel institucional da Procuradoria-Geral do Município

Nos termos do ordenamento jurídico vigente, compete ao órgão jurídico da Administração Pública exercer função essencial de **controle preventivo da legalidade**, assegurando que os atos administrativos praticados no âmbito das contratações públicas estejam em estrita conformidade com a Constituição Federal, com a legislação infraconstitucional aplicável e com os princípios que regem a Administração Pública.

A **Lei nº 14.133/2021**, ao tratar expressamente do papel do assessoramento jurídico, dispõe em seu **art. 53** **que os processos de contratação direta e de licitação deverão ser previamente analisados pelo órgão jurídico**, cabendo-lhe manifestar-se quanto à legalidade dos atos praticados, à regularidade formal do procedimento e à observância das normas que regem a matéria. Trata-se de atribuição de natureza técnica e institucional, cuja finalidade precípua é **prevenir vícios, mitigar riscos jurídicos e resguardar a Administração e seus agentes** contra eventual responsabilização futura.

As contratações governamentais devem ser estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para aquisição preferencial do produto inseridos no conceito de economia circular ou que representam menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis.

A atuação da Procuradoria Geral do Município, nesse contexto, não se confunde com a tomada de decisão administrativa nem com a análise de conveniência e oportunidade, as quais permanecem afetas à autoridade

competente, no exercício legítimo do mérito administrativo. Ao revés, o controle jurídico exercido reveste-se de caráter **estritamente normativo e preventivo**, limitando-se à verificação da conformidade dos atos administrativos com o arcabouço legal e principiológico que disciplina as contratações públicas.

Ressalte-se que tal atuação encontra fundamento direto nos princípios da **legalidade, segurança jurídica, eficiência, planejamento e boa governança**, expressamente consagrados **nos arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021**, bem como no dever constitucional da Administração Pública de atuar de forma **motivada, transparente e responsável**, prevenindo a ocorrência de nulidades, retrabalhos administrativos e prejuízos ao erário.

A jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário reconhece que a manifestação jurídica prévia não se destina a substituir o gestor público, mas a **oferecer suporte técnico-jurídico qualificado**, apto a conferir maior grau de segurança institucional às decisões administrativas, sobretudo em contratações complexas ou sensíveis, como aquelas relacionadas à prestação de serviços essenciais na área da saúde.

Nesse sentido, o parecer jurídico emitido no âmbito da fase preparatória assume papel relevante como instrumento de **governança pública**, ao identificar eventuais falhas formais ou materiais, apontar riscos jurídicos e, quando necessário, sugerir medidas saneadoras, sempre com observância ao princípio da razoabilidade e à possibilidade de convalidação dos atos administrativos, nos termos da legislação aplicável.

Assim, ao proceder à análise do presente processo, esta Procuradoria Geral do Município atua em estrita observância às suas atribuições legais, limitando-se a examinar a **juridicidade, a regularidade formal e a aderência normativa** dos atos praticados, sem adentrar no mérito administrativo, mas assegurando que a fase preparatória da contratação se encontre **devidamente estruturada, juridicamente segura e apta a prosseguir**, em consonância com a Lei nº 14.133/2021 e com os entendimentos dos órgãos de controle.

II.2 – Enquadramento jurídico da contratação por credenciamento

O objeto dos autos consiste na contratação de empresas especializadas para a prestação de serviços médicos no âmbito das unidades de urgência e emergência da rede municipal de saúde, circunstância que, à luz do ordenamento jurídico vigente, encontra adequado enquadramento na hipótese de credenciamento, instituto expressamente previsto no **art. 79, inciso I, da Lei n.º 14.133/2021**.

Nos termos do referido dispositivo legal, o credenciamento configura-se como procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública convoca, de forma ampla e impessoal, todos os interessados que atendam aos requisitos previamente estabelecidos em instrumento convocatório, possibilitando a **contratação simultânea de múltiplos prestadores**, sem a realização de competição entre eles, notadamente quando **inviável ou desnecessária a disputa por preço**.

No caso concreto, a adoção do credenciamento revela-se juridicamente adequada e tecnicamente justificada por uma série de fatores objetivos, devidamente demonstrados nos autos.

Em primeiro lugar, **trata-se de serviço público essencial**, de natureza **continuada**, diretamente relacionado à garantia do direito fundamental à saúde, cuja prestação não pode sofrer descontinuidade ou restrição por limitações de ordem procedimental. A necessidade permanente de profissionais médicos, aliada à dinâmica própria dos serviços de urgência e emergência, impõe à Administração a adoção de modelo contratual que assegure **flexibilidade, continuidade e pronta resposta assistencial**, características intrínsecas ao credenciamento.

Em segundo lugar, a demanda por serviços médicos apresenta elevado grau de **imprevisibilidade**, decorrente de fatores sazonais, epidemiológicos, demográficos e emergenciais, circunstância que inviabiliza a definição rígida e exaustiva de quantitativos previamente determinados. Nesse contexto, o credenciamento mostra-se instrumento juridicamente idôneo para permitir que a Administração disponha de um **cadastro permanente de**

prestadores habilitados, aptos a serem convocados conforme a necessidade concreta do serviço, sem prejuízo da legalidade e da transparência.

Ademais, verifica-se que o mercado fornecedor é composto por multiplicidade de **potenciais prestadores**, todos aptos, em tese, a executar o objeto pretendido, inexistindo exclusividade ou singularidade que justificasse a adoção de outro modelo de contratação. O credenciamento, portanto, prestigia os princípios da **isonomia e da impessoalidade**, ao permitir a participação de todos os interessados que preencham os requisitos técnicos e jurídicos estabelecidos pela Administração.

Importa destacar, ainda, que a contratação por credenciamento é amplamente reconhecida pela **jurisprudência do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas Estaduais** como modelo legítimo e adequado para a contratação de serviços na área da saúde, especialmente quando se trata de serviços médicos continuados, com valores previamente fixados e sem competição por preço, desde que observados os princípios da publicidade, da transparência e da motivação.

No presente caso, os autos demonstram que a Administração Municipal fixou previamente os valores de remuneração, com base em legislação municipal específica e parâmetros objetivos, afastando qualquer risco de direcionamento, favorecimento ou afronta à competitividade, o que reforça a adequação jurídica do modelo adotado.

Dessa forma, constata-se que a opção administrativa pelo credenciamento não decorre de escolha arbitrária, mas de decisão **tecnicamente fundamentada, juridicamente amparada e alinhada às melhores práticas de governança pública**, mostrando-se plenamente compatível com os comandos da Lei nº 14.133/2021 e com os entendimentos consolidados dos órgãos de controle externo.

Conclui-se, portanto, que o enquadramento jurídico da contratação por credenciamento encontra-se **correto, adequado e juridicamente seguro**, inexistindo óbice legal à adoção do referido modelo no caso em exame.

II.3 – Análise da regularidade formal do processo

A análise da regularidade formal do processo administrativo revela que a instrução da fase preparatória foi conduzida de maneira **ordenada, progressiva e coerente**, observando-se a metodologia exigida pela **Lei nº 14.133/2021** e os princípios que regem a atuação da Administração Pública.

Desde a instauração do feito, verifica-se que o procedimento foi devidamente instruído com os **documentos essenciais à caracterização da demanda e à definição do objeto**, iniciando-se com o **Documento de Formalização da Demanda – DFD**, no qual a unidade demandante descreve, de forma circunstanciada, a necessidade administrativa, os fundamentos técnicos da contratação e a vinculação do objeto às atividades finalísticas da Secretaria Municipal de Saúde.

Ao longo da instrução, foram juntados **ofícios técnicos e administrativos**, manifestações das áreas competentes e documentos instrutórios que evidenciam a participação das unidades responsáveis pelo planejamento, pela gestão orçamentária e pela execução do serviço, demonstrando observância à segregação de funções e ao fluxo regular de tramitação processual.

Consta, ainda, **autorização expressa do Ordenador de Despesas**, ato indispensável à validação da iniciativa administrativa, o qual atesta a competência da autoridade signatária e a anuência formal quanto à deflagração do procedimento, em conformidade com as normas internas de governança e com os princípios da legalidade e da responsabilidade fiscal.

A instrução processual contempla, igualmente, **justificativa detalhada da necessidade da contratação**, alicerçada em elementos técnicos e administrativos consistentes, aptos a demonstrar a insuficiência de recursos humanos próprios e o risco concreto de prejuízo à continuidade dos serviços públicos de saúde, caso não se viabilize solução complementar por meio da contratação pretendida.

Consta, ainda, estimativa de custos, elaborada com base em parâmetros objetivos e normativos, apta a subsidiar a análise de viabilidade da contratação e a assegurar o controle da despesa pública, nos termos do art. 23 da Lei

Ressalte-se que todos os documentos encontram-se **regularmente assinados por meio eletrônico**, com certificação digital válida, assegurando a autenticidade, a integridade e a autoria dos atos administrativos praticados, em consonância com a legislação vigente sobre processos eletrônicos.

Diante desse conjunto de elementos, não se identifica desordem processual, incompetência da autoridade administrativa, ausência de peças essenciais, nem vício formal capaz de comprometer a validade do procedimento ou de macular a fase preparatória da contratação.

II.4 – Documento de Formalização da Demanda (DFD)

O Documento de Formalização da Demanda – DFD constitui o marco inicial da fase preparatória da contratação e tem por finalidade demonstrar, de maneira objetiva e fundamentada, a necessidade administrativa que justifica a deflagração do procedimento, nos termos do **art. 18, §1º, da Lei n.º 14.133/2021**.

No caso em exame, o DFD apresentado nos autos revela-se **plenamente aderente às exigências legais**, tanto sob o aspecto formal quanto material, uma vez que contém a **descrição clara, precisa e suficiente do objeto**, delimitando a contratação pretendida, sua finalidade e sua vinculação direta às atividades finalísticas da Secretaria Municipal de Saúde.

A motivação da demanda encontra-se lastreada em **dados assistenciais, demográficos e epidemiológicos concretos**, os quais evidenciam o crescimento da demanda por atendimentos médicos nas unidades de urgência e emergência, bem como as dificuldades estruturais enfrentadas pelo Município para suprir integralmente essa necessidade com recursos humanos próprios. Tal fundamentação técnica afasta qualquer alegação de subjetividade ou generalidade, demonstrando que a iniciativa administrativa decorre de necessidade real e comprovada.

O DFD demonstra, de forma expressa, **a insuficiência do quadro próprio de profissionais médicos**, evidenciando a impossibilidade de atendimento pleno da demanda exclusivamente com servidores efetivos ou contratos vigentes, seja por limitações quantitativas, seja por fatores operacionais, como afastamentos, rotatividade e sazonalidade da demanda assistencial. Essa constatação encontra respaldo em informações técnicas e administrativas constantes dos autos, conferindo solidez à motivação apresentada.

Consta, ainda, **a identificação das unidades de saúde beneficiadas**, permitindo compreender a abrangência da contratação e a distribuição dos serviços no território municipal, o que atende ao princípio do planejamento e viabiliza o adequado acompanhamento e fiscalização da futura execução contratual.

Outro aspecto relevante diz respeito à **caracterização do risco de desassistência à população**, expressamente consignada no DFD. O documento evidencia que a não adoção da medida pretendida pode acarretar prejuízos significativos à continuidade e à qualidade do serviço público de saúde, circunstância que reforça o interesse público envolvido e a urgência administrativa da contratação, sem, contudo, afastar a observância das normas legais aplicáveis.

Dessa forma, o DFD cumpre integralmente sua função jurídica e administrativa, servindo como **base estruturante de todo o procedimento**, ao orientar a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência e dos demais atos da fase preparatória.

À luz do exposto, conclui-se que o Documento de Formalização da Demanda é **robusto, tecnicamente consistente e juridicamente suficiente**, atendendo plenamente às exigências da **Lei n.º 14.133/2021** e aos parâmetros de controle adotados pelos Tribunais de Contas, não se identificando qualquer vício ou fragilidade capaz de comprometer a validade da fase preparatória.

II.5 – Estudo Técnico Preliminar (ETP)

O Estudo Técnico Preliminar – ETP constitui instrumento central da fase de planejamento da contratação pública, destinando-se a demonstrar, de forma técnica, objetiva e fundamentada, a **necessidade da contratação, a adequação da solução escolhida e a viabilidade administrativa e jurídica do procedimento**, nos termos do art. 18, incisos I a XI, da Lei nº 14.133/2021.

Da análise do Estudo Técnico Preliminar ora apresentado, verifica-se que o documento atende, de maneira satisfatória e coerente, a todos os requisitos legais exigidos pela legislação de regência.

Inicialmente, o ETP identifica de forma clara e objetiva o **problema a ser resolvido**, descrevendo a insuficiência estrutural e operacional do quadro próprio de profissionais médicos frente à demanda crescente e dinâmica das unidades de urgência e emergência da rede municipal. Tal identificação encontra respaldo em dados técnicos e administrativos já constantes dos autos, demonstrando alinhamento entre o ETP e os documentos que o antecederam.

Em seguida, o estudo apresenta **justificativa consistente da solução escolhida**, qual seja, a contratação por meio de credenciamento, evidenciando as razões técnicas, operacionais e jurídicas que tornam esse modelo mais adequado do que outras alternativas possíveis. A análise comparativa realizada no ETP afasta soluções menos eficientes ou juridicamente inadequadas, demonstrando que o credenciamento atende de forma mais eficaz aos princípios da continuidade do serviço público, da eficiência e da economicidade.

O documento também contempla **análise expressa da inviabilidade de atendimento integral da demanda com recursos próprios**, apontando limitações quantitativas e operacionais do quadro efetivo, bem como fatores externos que impactam a disponibilidade de profissionais, tais como afastamentos, rotatividade e sazonalidade da demanda assistencial. Essa análise reforça a necessidade da contratação e afasta qualquer presunção de terceirização indevida.

Outro ponto de destaque reside na **avaliação dos riscos da contratação e da não contratação**, na qual o ETP identifica, de forma objetiva, os principais riscos administrativos, operacionais e assistenciais, propondo medidas mitigadoras compatíveis com a realidade da Administração. Tal abordagem demonstra maturidade no planejamento e aderência ao princípio da gestão de riscos, consagrado na Lei nº 14.133/2021.

O Estudo Técnico Preliminar também evidencia a **compatibilidade da solução proposta com o planejamento estratégico da SEMUSA**, bem como **seu alinhamento com as políticas públicas do Sistema Único de Saúde – SUS**, demonstrando que a contratação pretendida não se trata de ação isolada, mas de medida integrada às diretrizes institucionais e às políticas públicas vigentes. Dessa forma, o ETP observa integralmente os requisitos previstos no **art. 18, incisos I a XI, da Lei nº 14.133/2021**, encontrando-se tecnicamente consistente, juridicamente adequado e apto a subsidiar as etapas subsequentes do procedimento, notadamente a elaboração do Termo de Referência e a futura fase externa do certame.

Conclui-se, portanto, que a inclusão do Estudo Técnico Preliminar nos autos **saneou de forma plena e definitiva a exigência legal**, não se identificando pendência, lacuna ou vício remanescente capaz de comprometer a legalidade da fase preparatória ou ensejar questionamentos futuros por parte dos órgãos de controle.

II.6 – Termo de Referência (TR)

O Termo de Referência – TR constitui instrumento essencial da fase preparatória da contratação, porquanto consolida, de forma sistematizada, os elementos técnicos, jurídicos e operacionais necessários à perfeita compreensão do objeto e à adequada execução dos serviços, nos termos do **art. 6º, inciso XXIII, e do art. 42 da Lei nº 14.133/2021**.

No caso em exame, verifica-se que o Termo de Referência foi **devidamente incluído e atualizado**, encontrando-se formalmente estruturado e materialmente compatível com os documentos que o antecedem, notadamente o Documento de Formalização da Demanda – DFD e o Estudo Técnico Preliminar – ETP, evidenciando encadeamento lógico e observância à metodologia de planejamento exigida pela legislação de regência.

Da análise do conteúdo do TR, constata-se, inicialmente, a definição clara, precisa e suficiente do objeto, com descrição detalhada dos serviços médicos a serem prestados, permitindo perfeita compreensão do escopo da contratação por parte dos potenciais credenciados e assegurando transparência ao procedimento.

O documento apresenta, de forma objetiva, a **especificação dos serviços**, contemplando os tipos de atendimentos, a forma de atuação dos profissionais, os locais de prestação e os parâmetros mínimos de desempenho, o que confere segurança jurídica à futura execução contratual e facilita a fiscalização por parte da Administração.

Os critérios de habilitação foram estabelecidos de maneira proporcional e adequada à natureza do objeto, limitando-se às exigências estritamente necessárias para comprovação da capacidade jurídica, técnica e fiscal dos interessados, em consonância com os princípios da isonomia, da razoabilidade e da ampla participação, especialmente relevantes no modelo de credenciamento.

No que se refere às **condições de execução**, o TR delimita de forma clara as obrigações dos credenciados, os prazos, os fluxos operacionais e as diretrizes de atuação, evitando ambiguidades ou lacunas que possam comprometer a adequada prestação dos serviços.

A **forma de remuneração** encontra-se expressamente prevista, com definição dos valores e dos critérios de pagamento, em consonância com a legislação municipal aplicável e com a natureza do credenciamento, no qual inexistente disputa por preço. Tal previsão confere previsibilidade orçamentária e transparência à relação contratual.

O Termo de Referência também disciplina, de maneira equilibrada, **as responsabilidades das partes**, estabelecendo deveres claros tanto para a Administração quanto para os credenciados, o que contribui para a correta execução do objeto e para a mitigação de riscos contratuais.

Quanto à **fiscalização**, o TR estabelece critérios objetivos e mecanismos de acompanhamento da execução dos serviços, em atendimento ao princípio do controle e à necessidade de assegurar a qualidade e a regularidade da prestação dos serviços públicos de saúde.

Por fim, o documento contempla as **hipóteses de sanção e rescisão**, observando os parâmetros legais e garantindo o devido processo administrativo, o contraditório e a ampla defesa, em consonância com a Lei nº 14.133/2021.

Diante desse conjunto de elementos, verifica-se que o Termo de Referência atende plenamente às exigências dos **arts. 6º, inciso XXIII, e 42 da Lei nº 14.133/2021**, revelando-se juridicamente adequado, tecnicamente consistente e coerente com o ETP e com o DFD, não se identificando cláusulas restritivas, obscuras ou incompatíveis com o modelo de contratação por credenciamento.

Conclui-se, assim, que o Termo de Referência encontra-se apto a subsidiar a fase externa do procedimento, sem risco de comprometimento da legalidade ou de questionamentos relevantes por parte dos órgãos de controle.

II.7 – Quantitativos e Metodologia de Cálculo

A definição dos **quantitativos e da metodologia de cálculo** constitui etapa sensível da fase preparatória, porquanto dela decorre o correto dimensionamento da contratação, com impactos diretos na economicidade, na eficiência administrativa e na adequada prestação do serviço público. Por essa razão, a **Lei n.º 14.133/2021** exige que os quantitativos sejam definidos com base em critérios objetivos, técnicos e devidamente motivados, em consonância com os princípios do planejamento e da proporcionalidade.

No caso em exame, verifica-se que os quantitativos foram estabelecidos a partir de **parâmetros técnicos assistenciais amplamente reconhecidos**, considerando as especificidades dos serviços de urgência e emergência, a complexidade das unidades de saúde envolvidas e o padrão mínimo de atendimento exigido pelas diretrizes do Sistema Único de Saúde – SUS.

A metodologia adotada levou em consideração **a carga horária anual por plantão**, com detalhamento do número de horas necessárias para cobertura contínua dos serviços, observando-se os turnos de funcionamento das unidades, a necessidade de presença permanente de profissionais médicos e os limites legais e normativos aplicáveis à jornada de trabalho. Tal abordagem confere precisão técnica ao cálculo e permite sua verificação por qualquer instância de controle.

Foram igualmente considerados o **número de profissionais por unidade de saúde**, dimensionado de acordo com o porte, o volume de atendimentos e o perfil assistencial de cada estabelecimento, evitando-se generalizações ou estimativas abstratas. Esse critério evidencia preocupação com a adequação da força de trabalho à realidade operacional de cada unidade.

Outro elemento relevante na composição dos quantitativos refere-se à **identificação do deficit real de médicos**, demonstrado por meio da comparação entre a demanda assistencial existente e a capacidade efetiva de atendimento do quadro próprio de profissionais. Tal análise afasta qualquer presunção de contratação excessiva ou desnecessária, evidenciando que a contratação pretendida visa suprir lacuna concreta e devidamente comprovada.

Adicionalmente, foi prevista **reserva técnica de 25%**, devidamente justificada nos autos, destinada a absorver variações sazonais da demanda, afastamentos temporários de profissionais, licenças e outras intercorrências típicas da área da saúde. A previsão dessa margem de segurança não configura superdimensionamento, mas medida prudencial e compatível com a natureza essencial e ininterrupta dos serviços, encontrando respaldo na jurisprudência dos Tribunais de Contas quando tecnicamente fundamentada, como ocorre no presente caso.

Importa destacar que a metodologia adotada é **transparente, replicável e passível de verificação**, permitindo a reconstrução dos cálculos a partir dos dados e parâmetros explicitados nos autos. Tal característica afasta qualquer risco de arbitrariedade, subjetividade ou direcionamento, reforçando a segurança jurídica do procedimento.

Diante desse cenário, constata-se que o dimensionamento da contratação foi realizado de forma **critéiosa, técnica e proporcional**, não se identificando indícios de superdimensionamento, contratação excessiva ou violação aos princípios da economicidade e da eficiência administrativa.

Conclui-se, portanto, que os quantitativos e a metodologia de cálculo adotados encontram-se **tecnicamente defensáveis e juridicamente adequados**, aptos a subsidiar a contratação pretendida sem risco de comprometimento da legalidade ou de questionamentos relevantes por parte dos órgãos de controle.

II.8 – Estimativa de Preços

A **estimativa de preços** constitui elemento essencial da fase preparatória da contratação, porquanto se destina a aferir a **compatibilidade econômica da contratação pretendida, a viabilidade orçamentária** e a observância aos princípios da economicidade e da eficiência, nos termos do **art. 23 da Lei n.º 14.133/2021**.

No caso sob exame, verifica-se que a estimativa de custos foi elaborada com base em **critérios objetivos e juridicamente legítimos**, considerando, primordialmente, os valores fixados pela **Lei Municipal n.º 3.054/2023**, a qual estabelece, de forma normativa, os valores de remuneração hora para a prestação de serviços médicos no âmbito da Administração Municipal.

A adoção de valores previamente fixados em lei municipal encontra respaldo no ordenamento jurídico, especialmente quando se trata de **contratação por credenciamento**, modalidade em que inexiste disputa por preço, sendo a remuneração previamente definida pela Administração como condição para a adesão dos interessados. Nesse contexto, a fixação legal dos valores atende aos princípios da **isonomia, impessoalidade e transparência**, uma vez que todos os potenciais credenciados submetem-se às mesmas condições remuneratórias.

Além disso, os autos evidenciam que os valores adotados foram confrontados, ainda que de forma referencial, com parâmetros **praticados por outros entes federativos**, o que contribui para demonstrar a razoabilidade

dos preços fixados e afasta indícios de arbitrariedade ou descompasso com o mercado. Tal prática encontra amparo no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que admite a utilização de diferentes fontes para a formação da estimativa de preços, desde que devidamente justificadas.

Importa ressaltar que, no modelo de credenciamento, a estimativa de preços não se confunde com a pesquisa de mercado típica das licitações competitivas, uma vez que o objetivo não é a seleção da proposta mais vantajosa sob o critério de menor preço, mas a **formação de cadastro de prestadores aptos**, que aceitam as condições previamente fixadas pela Administração.

Dessa forma, à luz do **art. 23 da Lei nº 14.133/2021**, a estimativa de preços apresentada mostra-se **justificada, proporcional e compatível com o ordenamento jurídico**, não se identificando irregularidade na adoção de valores definidos por lei municipal vigente, especialmente diante da natureza da contratação pretendida.

Recomendação de boa governança (caráter não impeditivo):

Sem prejuízo da regularidade da estimativa de preços já constante dos autos, recomenda-se, como medida de aprimoramento da governança e de reforço da transparência, a inclusão de nota técnica expressa esclarecendo que os valores adotados decorrem diretamente da **Lei Municipal nº 3.054/2023**, bem como consignando que, em razão do modelo de credenciamento, inexistente disputa por preço. Tal providência possui caráter meramente aclaratório e preventivo, não se tratando de exigência legal nem de condição para a validade do procedimento, mas de reforço documental perante eventuais questionamentos futuros dos órgãos de controle.

Diante do exposto, conclui-se que a estimativa de preços encontra-se **juridicamente adequada, tecnicamente defensável e compatível com a legislação vigente**, inexistindo óbice ao prosseguimento do certame sob esse aspecto.

III – ANÁLISE DE RISCOS JURÍDICOS

A análise de riscos jurídicos insere-se no âmbito do controle preventivo exercido por esta Procuradoria-Geral do Município, tendo por finalidade identificar eventuais fragilidades, inconsistências ou vícios capazes de comprometer a legalidade do procedimento, ensejar nulidades futuras ou gerar responsabilização da Administração Pública e de seus agentes, em consonância com os princípios da segurança jurídica e da boa governança administrativa.

Após o exame integral e sistemático de todos os atos e documentos que compõem a fase preparatória do presente procedimento, não se identificam **riscos jurídicos relevantes** capazes de macular o certame ou comprometer sua validade.

Inicialmente, quanto à **legalidade do procedimento**, verifica-se que a contratação encontra-se devidamente fundamentada na **Lei nº 14.133/2021**, com observância das etapas da fase preparatória, adequada instrução processual e correta escolha do modelo de contratação por credenciamento, afastando qualquer risco de afronta direta ao ordenamento jurídico.

No tocante à **responsabilização do gestor público**, verifica-se que os atos administrativos foram praticados com base em motivação adequada, suporte técnico consistente e respaldo jurídico suficiente, não se identificando conduta omissiva, comissiva ou dolosa capaz de caracterizar irregularidade grave ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB. Ao contrário, evidencia-se atuação diligente da Administração, com observância às recomendações jurídicas e adoção de medidas corretivas quando apontadas.

Ressalte-se, ainda, que a instrução processual revela alinhamento com os **entendimentos consolidados dos Tribunais de Contas**, especialmente no que se refere à contratação de serviços médicos por credenciamento, à utilização de valores fixados normativamente e à possibilidade de saneamento de falhas formais na fase preparatória, desde que não haja prejuízo ao interesse público ou à competitividade, o que não se verifica no caso em exame.

Eventuais recomendações constantes deste parecer possuem natureza **meramente aprimoradora**, voltadas ao fortalecimento da governança e da transparência administrativa, não configurando riscos impeditivos nem condicionantes da validade do procedimento.

Diante desse cenário, conclui-se que o processo apresenta **nível satisfatório de segurança jurídica**, não se identificando riscos capazes de comprometer a legalidade do certame, ensejar nulidade futura ou gerar responsabilização da Administração ou de seus agentes.

IV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, após a **reanálise jurídica integral e minuciosa da fase preparatória** do procedimento administrativo em referência, esta Procuradoria Geral do Município, no exercício de sua atribuição legal de controle preventivo da legalidade, examinou de forma sistemática, concatenada e exauriente todos os atos, documentos e peças que instruem os autos, à luz da Lei n.º 14.133/2021, da legislação municipal aplicável, dos princípios que regem a Administração Pública e dos entendimentos consolidados dos órgãos de controle externo.

Da análise realizada, restou evidenciado que o procedimento foi devidamente estruturado a partir de demanda administrativa concreta e legitimamente motivada, encontrando-se **formal e materialmente regular**, com observância das etapas essenciais da fase preparatória, notadamente:

- A adequada formalização da necessidade administrativa, por meio de Documento de Formalização da Demanda robusto e tecnicamente fundamentado;
- A correta escolha do modelo de contratação por **credenciamento**, devidamente enquadrado no art. 79, inciso I, da Lei nº 14.133/2021;
- A regular instrução processual, com juntada de todos os documentos exigidos pela legislação; a inclusão e formalização do **Estudo Técnico Preliminar – ETP e do Termo de Referência – TR**, os quais se mostram coerentes entre si e alinhados ao DFD;
- A definição de quantitativos baseada em critérios técnicos, objetivos e defensáveis; a estimativa de preços juridicamente legítima, fundamentada em lei municipal vigente e compatível com a natureza do credenciamento;
- A inexistência de vícios formais ou materiais capazes de comprometer a legalidade do certame.

Do mesmo modo, a análise de riscos jurídicos não identificou qualquer elemento capaz de:

- Comprometer a legalidade do certame;
- Ensejar nulidade futura;
- Ou gerar responsabilização da Administração Pública ou de seus agentes, nos termos do art. 28 da LINDB.

Eventuais recomendações consignadas ao longo da fundamentação possuem caráter meramente aprimorador, voltadas ao fortalecimento da governança, da transparência e da robustez documental, não se revestindo de natureza impeditiva ou condicionante da validade do procedimento.

Diante disso, esta Procuradoria Geral do Município **OPINA**, de forma clara, fundamentada e conclusiva, que:

- **A fase preparatória do certame encontra-se juridicamente regular**, em estrita conformidade com a Lei nº 14.133/2021;
- O procedimento está **devidamente instruído, motivado e saneado**;
- **Não há óbice jurídico** ao prosseguimento do feito;
- O processo encontra-se **apto a avançar para a fase externa**, mediante a publicação do respectivo instrumento convocatório.

É o parecer, que se emite para os fins de direito, com vistas à segurança jurídica da Administração Pública Municipal.

Porto Velho 20 de julho de 2026

SALATIEL LEMOS VALVERDE

Procurador Geral do Município



Documento assinado eletronicamente por **Salatiel Lemos Valverde, Procurador(a)**, em 20/07/2026, às 13:36, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.portovelho.ro.gov.br/sei> informando o código verificador **1249661** e o código CRC **A337CEFC**.



Referência: Processo nº 005.008225/2026-10

SEI nº 1249661