





# PARECER

## EM MEDIDA CAUTELAR

-  Análise do pedido de Medida Cautelar apresentado pelo Deputado Federal Pedro Campos, que solicita determinação para que a Secretaria Estadual de Saúde: a) realize a imediata publicação dos editais de licitação ou chamamento público para a seleção de Organizações Sociais de Saúde (OSS); e b) e impedir a renovação de sete contratações emergenciais firmadas pela Secretaria Estadual de Saúde, por dispensa de licitação, com OSS.
-  Após análise, e com os fundamentos trazidos no decorrer deste documento, opina-se pela não concessão da cautelar.





# PARECER EM MEDIDA CAUTELAR

PROCESSO Nº 26100784-1

## MODALIDADE - TIPO DE PROCESSO

 Medida Cautelar

## UNIDADE JURISDICIONADA

 Secretaria de Saúde de Pernambuco


## EXERCÍCIO(S)

 2026

## RELATOR

 CONS. MARCOS LORETO

## SEGMENTO

 Gerência de Fiscalização da Saúde 1 - GSAU1 (DESAU)

## EQUIPE

 1160 - KARINA DE OLIVEIRA ANDRADE MARQUES,  
1461 - JOÃO FRANCISCO DE ASSIS ALVES



# SUMÁRIO

## 1. INTRODUÇÃO

## 2. ANÁLISE TÉCNICA

### 2.1. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO

### 2.2. PERIGO DA DEMORA

### 2.3. RISCO DE DANO REVERSO

## 3. CONCLUSÃO

4  
5  
5  
26  
26  
27



# 1. INTRODUÇÃO

Este parecer visa a atender ao despacho do Conselheiro Relator (doc. 25), o qual determina a análise dos pedidos de cautelar apresentados pelo Deputado Federal Pedro Campos no bojo da REPRESENTAÇÃO DO PEDIDO DE CAUTELAR (doc. 01), impetrada, em especial, com o intuito de acelerar a publicação de editais de seleção de Organizações Sociais de Saúde (OSS) e impedir a renovação de sete contratações emergenciais firmadas pela Secretaria Estadual de Saúde, por dispensa de licitação, com OSS, referente à gestão das seguintes unidades de Saúde:

UNIDADE DE SAÚDE	CONTRATO DE GESTÃO EMERGENCIAL	VALOR ANUAL	OSS
UPAE Serra Talhada	Nº 004/2025 (Doc. 15)	R\$ 5.875.245,54	HOSPITAL DO TRICENTENÁRIO - HTRI
Hospital Mestre Vitalino	Nº 001/2026 (Doc. 16)	R\$ 143.294.001,30	
UPAE Afogados da Ingazeira	Nº 006/2025 (Doc.06)	R\$ 3.825.619,86	
UPAE Arcoverde	Nº 003/2025 (Doc. 11)	R\$ 3.789.970,98	SOCIEDADE PERNAMBUCANA DE COMBATE AO CÂNCER
UPAE Belo Jardim	Nº 007/2025 (Doc.12)	R\$ 4.090.712,88	FUNDAÇÃO GESTÃO HOSPITALAR MARTINIANO FERNANDES - FGH
UPAE Salgueiro	Nº 008/2025 (Doc.14)	R\$ 5.875.245,54	
UPAE Garanhuns	Nº 009/2025 (Doc.13)	R\$ 11.388.1379,02	

O requerente aponta irregularidades nessas contratações, por isso, solicita ao TCE/PE, em sede de cautelar, o que se segue:

#### 4. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, conforme os fatos apresentados e a violação aos preceitos da Lei nº 14.133/21 e da nossa Constituição Federal, requer o Representante:

- a) o recebimento e o conhecimento da presente Representação, por preencher os requisitos constitucionais e regimentais de admissibilidade, reconhecendo-se a legitimidade do parlamentar signatário para a provocação deste órgão de controle;



b) a concessão de Medida Cautelar, inaudita altera parte, para determinar ao Governo do Estado de Pernambuco e à Secretaria Estadual de Saúde a imediata publicação dos editais de licitação ou de chamamento público para a seleção regular de Organizações Sociais destinadas à gestão do Hospital Mestre Vitalino e das UPAs de Serra Talhada, Afogados da Ingazeira, Arcoverde, Belo Jardim, Salgueiro e Garanhuns;

c) a determinação cautelar, no mesmo ato, de vedação expressa à celebração de novos contratos emergenciais ou à prorrogação dos instrumentos precários atualmente em vigor (que se encerram em 30/06/2026 e 15/07/2026), condicionando a transição das gestões à finalização dos trâmites licitatórios regulares;

Dito isto, segue a análise realizada pela equipe técnica da GSAU, a qual 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. PLAUSIBILIDADE DO DIREITO

#### **Alegações apresentadas pelo Impetrante**

O impetrante baseia a sua argumentação, em especial, no fato de que sete contratos firmados pela Secretaria Estadual de Saúde (SES) e OSS para a gestão de unidades de saúde estaduais atingiram o período máximo de duração previsto na Lei Estadual n.º 15.210/2013, qual seja, 10 anos, logo, não poderiam ter sido prorrogados, devendo a gestão pública ter providenciado os trâmites necessários para a substituição das OSS antes de findo tal período.

No entanto, alega o requerente que a SES, após o decurso dos 10 anos de contrato, manteve a prestação dos serviços e, por consequência, os pagamentos às Organizações Sociais, mesmo sem a existência de lastro contratual, até dezembro de 2025.

Após esse período de prestação de serviços sem lastro contratual, em janeiro de 2026, sem a realização de procedimento licitatório, teriam sido firmados novos ajustes, pelo prazo de 6 meses, denominados de contratação emergencial, sob a justificativa de emergencialidade da situação, para a continuidade da prestação dos serviços, com a finalidade de tentar contornar a situação.



O requerente sustenta que tal medida carece de fundamento legal. Isso porque, é dever do Estado realizar processo competitivo que garanta igualdade de condições entre os concorrentes na contratação de serviços dessa natureza, salvo em restritas hipóteses previstas em lei, quando se permite a realização, por exemplo, de dispensa e inexigibilidade das licitações.

No caso, segundo ele, a gestão estadual não teria cumprido um dos requisitos legais previstos em lei para dispensar tal procedimento com base em situação emergencial: a demonstração de fato superveniente e imprevisível. Ao contrário, foi o próprio gestor público quem deu causa à alegada emergência, ao negligenciar as medidas necessárias para a contratação de uma nova OSS, já que tinha ciência, há tempo suficiente, de que o contrato em vigor era improrrogável.

Além disso, indica que há disparidade injustificada nos valores dos contratos emergenciais em comparação aos contratos regulares. Cita como exemplo o Hospital Mestre Vitalino, cujo custo mensal na contratação emergencial de 2026 seria, em tese, superior à despesa mensal de 2025, mesmo após correção pela inflação.

Por fim, alega que a proximidade do fim das atuais prorrogações emergenciais (junho e julho de 2026) gera o risco de novas prorrogações ilegais ou paralisação de serviços essenciais, justificando a necessidade de medida cautelar para obrigar a publicação imediata de editais regulares.

### **Análise das Alegações**

Ao observar detidamente as alegações e documentos apresentados pelo impetrante (docs. 2 a 24), bem como a documentação obtida junto à SES (docs. 28 e 29), a equipe de auditoria manifesta-se pela plausibilidade do direito, quanto à parte do que foi alegado, no entanto, acredita que é extremamente possível o risco de dano reverso em caso de expedição de medida cautelar.



Viu-se, em resumo, que o requerente alegou sistemáticas ineficiência e morosidade quanto aos andamentos de ações e procedimentos relacionados à substituição das OSS responsáveis por gerir 7 unidades de saúde do estado de Pernambuco. Por meio da observação de uma série de fatos e documentos, a equipe técnica indica que assiste razão ao impetrante em tal conclusão.

De pronto, há de se frisar que o prazo de vigência dos contratos de gestão, nos termos do art. 15-A da Lei Estadual nº 15.210/2013, é limitado a até dois anos, admitindo-se prorrogação por períodos sucessivos até o máximo de dez anos.

Além disso, deve-se destacar que os serviços em comento envolvem alta complexidade operacional e elevada importância econômica e social, já que se referem à gestão e operação de unidades hospitalares e Unidades de Pronto Atendimento Especializadas (UPAEs), de grande relevância para as regiões de saúde do estado.

Tais unidades realizam diariamente grande volume de atendimentos médicos e procedimentos, abrangendo áreas como emergência, diagnóstico por imagem e laboratorial, atendimento ambulatorial especializado e, no caso da unidade hospitalar, internação e cirurgia.

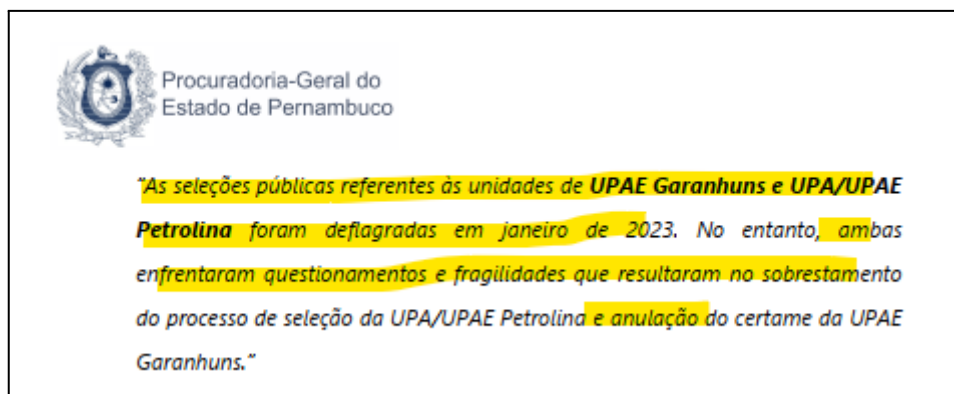
A operação dessas unidades demanda: Gestão de equipes multiprofissionais (médicos, enfermeiros, técnicos e pessoal administrativo), com centenas de colaboradores por unidade; Aquisição e logística contínua de insumos hospitalares, medicamentos, materiais esterilizados e alimentação dos pacientes; Manutenção de equipamentos médicos de alta tecnologia, cuja interrupção pode comprometer a qualidade do atendimento e a segurança do paciente.

Quanto à monta econômica, são contratos com valores anuais que frequentemente alcançam a faixa de dezenas de milhões de reais por unidade, dado o custo elevado da folha de pessoal, dos insumos médicos e da manutenção de infraestrutura e equipamentos hospitalares. No conjunto das unidades citadas, a previsão de recursos públicos supera a casa das centenas de milhões de reais, configurando impacto relevante no orçamento estadual.



Nessa realidade, tem-se que, de um lado, era previsível e mensurável a data do fim dos contratos, bem como, tratam-se de serviços de extrema relevância, complexidade e que envolvem grande monta financeira, logo, um gestor prudente deveria ter o cuidado de realizar os trâmites burocráticos necessários para a substituição das OSS de forma prévia e com planejamento técnico apurado e minucioso processo de seleção pública.

Em que pese isso, viu-se que tais procedimentos tiveram problemas técnicos que atrasaram e, até mesmo, resultaram na anulação de todo o processo, conforme se verifica nas passagens a seguir listadas, extraídas do Parecer nº 0335/2025, da PGE/PE (doc. 29).



Não bastasse a fragilidade técnica, viu-se também que vários processos foram iniciados sem a brevidade necessária para uma contratação dessa monta e complexidade, conforme se observa de passagem daquele parecer.



**“UPAEs Afogados, Arcoverde, Belo Jardim, Limoeiro, Salgueiro e Serra Talhada – Prorrogação excepcional e dificuldades operacionais:**

*Em 2024, diante da iminência de vencimento dos contratos das seis unidades citadas acima, a SES/PE formalizou termos aditivos com prorrogação excepcional de um ano, com fundamento no interesse público e no risco de descontinuidade dos serviços. Tais prorrogações encerraram-se em março de 2025.*

*Mesmo com a abertura dos processos de seleção pública em agosto de 2024, os certames não foram concluídos em tempo hábil. Em janeiro de 2025, foram remetidos à SAD, que solicitou ajustes nos termos de referência e precificação. Tais ajustes vêm sendo realizados por meio de força-tarefa institucional. Com a publicação do Decreto Estadual nº 52.800/2025, houve ainda necessidade de atualização integral dos documentos, impactando novamente os cronogramas.”*

Note-se que, conforme se verifica da tabela a seguir listada, as 6 UPAE indicadas nesse documento **tiveram os contratos finalizados em março de 2024**, no entanto, os processos de seleção pública **foram abertos apenas em agosto de 2024**, ou seja, quando já decorridos 5 meses dos respectivos fins.

<b>UNIDADE DE SAÚDE</b>	<b>OSS</b>	<b>DATA DE FIM DO CONTRATO (10 ANOS)</b>
UPAE Garanhuns	IMIP Hospitalar	30/06/2023
UPAE Serra Talhada	HTRI	18/03/2024
UPAE Afogados	HTRI	02/03/2024
UPAE Salgueiro	IMIP Hospitalar	02/03/2024
UPAE Belo Jardim	SPCC	02/03/2024
UPAE Arcoverde	SPCC	02/03/2024

Da análise da documentação acostada aos autos, depreende-se que tais atrasos e problemas técnicos nos processos de seleção geraram uma série de efeitos indesejáveis em cascata.



A primeira consequência a destacar trata-se da finalização dos contratos sem que outra OSS fosse, por meio do devido processo licitatório, contratada para gerir as unidades de saúde.

Como não poderia interromper a prestação dos serviços, a gestão da SES, então, passou a utilizar os Termos de Ajuste de Contas (TAC) para indenizar as OSS que permaneciam gerindo aquelas unidades, numa clara desvirtuação da finalidade desse tipo de instrumento.

Isso porque o TAC se trata de um instrumento que não deveria ser utilizado para os pagamentos realizados sem lastro contratual, tal como se deu no caso em comento, conforme se verifica no parecer emitido pela PGE/PE.

#### I- DO RELATÓRIO

1. **Chega a esta PGE, em regime de URGÊNCIA**, consulta oriunda da Coordenação Jurídica dos Contratos de Gestão (Id. 68235394), questionando acerca da possibilidade de Contratação Emergencial de Organizações Sociais de Saúde para gestão, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde em oito Unidades Pernambucanas de Atenção Especializada (UPAEs), **atualmente sem contratos vigentes, e que estão sendo objeto de Termo de Ajuste de Contas- TAC, conforme relação abaixo:**

- UPAE Afogados da Ingazeira – vigência encerrada em 02/03/2025;
- UPAE Arcoverde – vigência encerrada em 02/03/2025;
- UPAE Belo Jardim – vigência encerrada em 02/03/2025;
- UPAE Limoeiro – vigência encerrada em 02/03/2025;
- UPAE Salgueiro – vigência encerrada em 02/03/2025;
- UPAE Serra Talhada – vigência encerrada em 18/03/2025;
- UPA/UPAE Garanhuns – vigência encerrada em 30/06/2023;
- UPA/UPAE Petrolina – vigência encerrada em 16/07/2023.

Sabe-se que as despesas realizadas pelos órgãos públicos, tendo em vista princípios diversos, tais como, os da isonomia, legalidade e economicidade, devem ser precedidas de licitação pública. Além disso, realizada tal seleção, deve-se haver a devida celebração do contrato administrativo para que se imprima segurança jurídica ao ajuste, bem como ele se vincule a normas específicas de direito público.



No entanto, em situações excepcionais, permite-se que a administração pública contrate prestadores de serviços e adquira bens e materiais sem a existência de contrato vigente, obrigando dessa forma que, posteriormente, sejam realizados ajustes que permitam a liquidação e o pagamento das despesas executadas, evitando que se configure o enriquecimento sem causa por parte da Administração Pública. O TAC foi idealizado para ser um instrumento passível de utilização em tais situações excepcionais.

Frise-se, novamente, que o TAC tem o caráter de excepcionalidade, haja vista a sua emissão pressupor a realização de despesas sem lastro licitatório, que não passaram por todas as fases regulares que as despesas públicas devem percorrer, bem como se deram sem estarem fundadas em um contrato administrativo válido e eficaz.

Tal excepcionalidade é expressamente indicada na “Cartilha Termo de Ajuste de Contas”, elaborada pela Controladoria-Geral do Estado de Pernambuco (CGE-PE), na qual se indica que o TAC “Trata-se de um mecanismo excepcional, mas adequado para a solução extrajudicial de pendências entre a Administração Pública e os administrados, a fim de se efetuar o ressarcimento dos serviços prestados sem base contratual regular”<sup>1</sup>.

Além disso, nessa mesma cartilha, consta importante previsão no que concerne ao TAC, qual seja, a impossibilidade do gestor público utilizá-lo com a finalidade de sanar eventuais faltas de planejamento e de estrutura do órgão que firmou o ajuste, que é justamente do que se trata o caso em comento.

---

<sup>1</sup> Disponível em:

<https://www.scge.pe.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Cartilha-Termo-de-Ajuste-de-Contas.pdf>



### 3. O QUE É O TAC?

O Termo de Ajuste de Contas é um instrumento aplicável para a regularização quanto ao efetivo pagamento pelo fornecimento de bens ou de prestação de serviços sem lastro contratual.

Trata-se de um mecanismo excepcional, mas adequado para a solução extrajudicial de pendências entre a Administração Pública e os administrados, a fim de se efetuar o ressarcimento dos serviços prestados sem base contratual regular.

Vejamos excerto contido no Parecer PGE nº 103/2008:

“Nas palavras de Alexandre Santos Aragão [1], ‘o termo de ajuste de contas, instrumento adequado para a solução extrajudicial de pendências pecuniárias entre a Administração Pública e administrados, é o meio hábil para se efetuar o ressarcimento [dos serviços prestados sem base contratual regular]’. E arremata: ‘o termo de ajuste deverá conter a descrição e atestação minuciosa dos serviços prestados sem cobertura contratual válida e a quitação sem ressalvas a ser dada pelo prestador de serviços’”

**ATENÇÃO!!! O TAC NÃO DEVE SER UTILIZADO COMO INSTRUMENTO PARA SOLUCIONAR INFORMALIDADES COMETIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, RESULTANTES DA FALTA DE PLANEJAMENTO OU DE ESTRUTURA DEFICITÁRIA.**

Ciente dessa realidade, a gestão da SES realizou consulta à PGE/PE, em 2024 e 2025, acerca da possibilidade de utilizar o instituto da Contratação Emergencial, para a manutenção dos serviços em comento.

Segundo a PGE/PE, no parecer Parecer nº 315, emitido em 2024, indicou-se não ser possível a realização de contratação emergencial, à época, pois deveria ter sido demonstrado nos autos que a deflagração de um procedimento de contratação



emergencial seria mais célere e eficaz do que a centralização de esforços na conclusão do procedimento ordinário.

No entanto, desta vez, na última consulta, a PGE/PE, por meio do Parecer nº 0335/2025, mudou o seu entendimento, observe-se.

21. Assim, **prolongar ainda mais a permanência dos TAC's enquanto se aguarda a conclusão dos procedimentos ordinários, que não tem perspectiva de curto prazo para ser finalizado, não parece ser a melhor alternativa**, mormente ao se considerar que:

- as entidades que gerem as unidades de saúde dependem de repasses mensais para garantir a devida prestação dos serviços, e, conforme Despacho 76 (Id. 68200271), no caso do TAC, *"a média de tempo para conclusão do processo e efetivação do pagamento tem sido de aproximadamente três meses."*

- de acordo com o Despacho 731 (Id. 68235394) **não há cláusulas contratuais vigentes que garantam mecanismos adequados de monitoramento, penalização ou metas;**

- no âmbito do TAC não há respaldo jurídico para celebração de novos aditivos, que se fazem necessários principalmente em decorrência da SRAG (Síndrome Respiratória Aguda Grave), conforme apontamentos da nota técnica assistencial (68260772).

22. **Alinhe-se que a prática de TAC periódicos é ainda mais desaconselhada**, tendo em vista que o objetivo do termo é reconhecer e quitar dívidas de forma final e definitiva o que não vem ocorrendo no caso em apreço, considerando a continuidade na prestação dos serviços. **Diante desse cenário, respondendo de forma objetiva ao primeiro questionamento, entende esta Procuradoria pela possibilidade de deflagração de um procedimento visando uma contratação emergencial**, desde que não ultrapasse o prazo de 180 (cento e oitenta dias), considerando que este foi o lapso temporal mencionado pelo § 3º do artigo 17 da Lei Estadual nº 15.210/2013, ao

Assim, ao analisar detidamente os termos do parecer, verifica-se que a opinião emitida pela PGE/PE deu-se, fundamentalmente, com o intuito de mitigar a situação de insegurança jurídica criada pela própria gestão da SES, ao realizar os pagamentos via TAC, utilizando-se de uma interpretação sistêmica do ordenamento



jurídico para amparar tal tipo de contratação emergencial, conforme se observa a seguir.

Primeiramente, deve-se ressaltar que a PGE/PE, no parecer, aduziu que a Lei Estadual nº 15.210/2013, que dispõe sobre as OSS, não prevê a hipótese de contratação emergencial pela inexistência de contrato vigente, tal como o caso aqui trabalhado. Observe-se.



Procuradoria-Geral do  
Estado de Pernambuco

14. Alinhe-se que a **Lei Estadual nº 15.210/2013**, que dispõe sobre as Organizações Sociais de Saúde - OSS, no âmbito do Estado de Pernambuco, **prevê uma única hipótese de contratação emergencial**, conforme dicção do § 5º do artigo 17, *in verbis*:

*Art. 17. Na hipótese de risco quanto ao regular cumprimento das obrigações assumidas, poderá o Estado intervir nos serviços disciplinados no contrato de gestão, com o fim de assegurar a adequação e a continuidade da prestação desses serviços.*

*§ 3º O procedimento de intervenção deverá ser concluído no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias.*

*§ 5º Durante o período da intervenção, o Estado poderá contratar a OSS subsequente na classificação final do processo de seleção ou, não havendo entidade classificada, poderá contratar, em caráter emergencial, independentemente de seleção pública, outra entidade, com a ressalva de que, em qualquer caso, deverão ser mantidas as mesmas condições do contrato objeto da intervenção.*

15. Não se tratando de intervenção, portanto, a contratação emergencial **não encontra amparo na Lei Estadual nº 15.210/2013**. É importante pontuar que a **Lei Federal nº 14.133/2021 não tem aplicabilidade direta aos contratos de gestão, conforme já consubstanciado no Parecer PGE nº 628/2023 (SAJ 2023.025071)**, podendo tais dispositivos, no entanto, servir como norte interpretativo para situações não previstas na Lei Estadual nº 15.210/2013. Nesse trilhar, destaque-se que a nova lei de licitações consagrou, de forma expressa, a aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Eis o conteúdo do artigo 5º da Lei 14.133/2021:

*\*Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da*



No entanto, em parte seguinte do parecer, após pesar ser desaconselhável a permanência da prestação do serviço via TAC, valendo-se de instituto extraído do art. 75, VII, da Lei Federal nº 14.133/2021, previu ser possível a realização de procedimento visando à contratação emergencial de OSS para gerir as unidades de saúde em comento, conforme se verifica na imagem extraída do parecer.

22. Alinhe-se que a prática de TAC periódicos é ainda mais desaconselhada, tendo em vista que o objetivo do termo é reconhecer e quitar dívidas de forma final e definitiva o que não vem ocorrendo no caso em apreço, considerando a continuidade na prestação dos serviços. Diante desse cenário, respondendo de forma objetiva ao primeiro questionamento, entende esta Procuradoria pela possibilidade de deflagração de um procedimento visando uma contratação emergencial, desde que não ultrapasse o prazo de 180 (cento e oitenta dias), considerando que este foi o lapso temporal mencionado pelo § 3º do artigo 17 da Lei Estadual nº 15.210/2013, ao

NN. 2025.02.003984 Página 12 de 24 [www.pge.pe.gov.br](http://www.pge.pe.gov.br)  
Rua do Sol, 143, Santo Antônio - CEP 50010470, Recife-PE - Fone: (81) 3181-8500  
E-mail:  
procuradoria.consultiva@pge.pe.gov.br

Quanto a tal entendimento realizado pela PGE/PE, a equipe técnica tece algumas considerações.

Primeiramente, deve-se rememorar o cenário posto: serviços de saúde que não podiam ser descontinuados abruptamente, que envolviam a execução de vultosas quantias, sendo realizados de forma precária, sem lastro em um contrato, o que poderia gerar inúmeros desdobramentos indesejáveis, tanto na esfera administrativa, como na judicial.

Na opinião da equipe técnica, a PGE/PE adotar tal entendimento, com base naquela realidade, não se trata de opção desarrazoada, mas sim, uma medida que visa a proteger a administração pública, e mitigar a possibilidade de danos e a garantir a continuidade da prestação do serviço.

E não é só. Foram feitas pela PGE/PE ponderações e estabelecidos requisitos para a realização de tal tipo de contratação emergencial, tais como, o limite máximo de 180 dias; cláusula de morte súbita do contrato em caso de conclusão do procedimento ordinário de seleção; e a manutenção das mesmas condições do contrato antes vigente.



22. Alinhe-se que a prática de TAC periódicos é ainda mais desaconselhada, tendo em vista que o objetivo do termo é reconhecer e quitar dívidas de forma final e definitiva o que não vem ocorrendo no caso em apreço, considerando a continuidade na prestação dos serviços. **Diante desse cenário, respondendo de forma objetiva ao primeiro questionamento**, entende esta Procuradoria pela possibilidade de deflagração de um procedimento visando uma contratação emergencial, **desde que não ultrapasse o prazo de 180 (cento e oitenta dias)**, considerando que este foi o lapso temporal mencionado pelo § 3º do artigo 17 da Lei Estadual nº 15.210/2013, ao

NN. 2025.02.003984    Página 12 de 24    [www.pge.pe.gov.br](http://www.pge.pe.gov.br)  
Rua do Sol, 143, Santo Antônio - CEP 50010470, Recife-PE - Fone: (81) 3181-8500  
E-mail:  
[procuradoria.consultiva@pge.pe.gov.br](mailto:procuradoria.consultiva@pge.pe.gov.br)



Procuradoria-Geral do  
Estado de Pernambuco

tratar da intervenção, que, como já visto acima, configura a única hipótese em que a lei admite a contratação em caráter emergencial. Destacamos que a Lei Federal nº 13.019/2014 (que estabelece o regime jurídico das parcerias), utiliza o mesmo parâmetro de tempo no seu artigo 30, ao prever a dispensa de chamamento público "I - no caso de urgência decorrente de paralisação ou iminência de paralisação de atividades de relevante interesse público, pelo prazo de até cento e oitenta dias." **Ressaltamos, ainda, a necessidade de inclusão de cláusula de morte súbita, atrelada à conclusão do procedimento ordinário de seleção, devendo ser mantidas as mesmas condições do contrato** (nos termos do § 5º do artigo 17 da Lei Estadual nº 15.210/2013).

Duas situações relacionadas a essa contratação devem ser devidamente citadas. A primeira, refere-se ao fato de que a contratação emergencial, por natureza, trata-se de um processo de dispensa de licitação, por meio da qual há um rito célere, no entanto, pode haver a disputa dos interessados pelo objeto da contratação.

A opção vislumbrada pela SES e atestada pela PGE/PE envolveu uma dispensa de licitação na qual não houve a disputa, algo que, no caso em comento, na opinião da equipe técnica, também não se mostrou uma opção desarrazoada. Isso porque, conforme dito, a contratação emergencial duraria apenas 6 meses. Considerando tal curto período e o contexto específico e os riscos inerentes à gestão de unidades hospitalares e de pronto atendimento, a manutenção da mesma Organização



Social de Saúde responsável pela operação das unidades foi a solução mais prudente e operacionalmente viável.

Isso porque a desmobilização e transferência da gestão para outra OSS por período tão curto quanto seis meses implicaria elevada probabilidade de descontinuidade dos serviços — com troca de equipes profissionais, reestruturação administrativa, ajustes de procedimentos e transição de sistemas de prestação de contas — fatores que poderiam comprometer a qualidade e a regularidade do atendimento à população.

Por fim, deve-se destacar que a adoção de contratação emergencial deve seguir alguns requisitos mínimos para que possa ser configurada, quais sejam:

- a) Risco de dano grave: necessidade de atuação imediata para garantir a continuidade de serviços essenciais ou evitar resultados desastrosos;
- b) Impossibilidade de aguardar processo licitatório: a urgência deve ser incompatível com o tempo necessário para uma licitação regular;
- c) Temporalidade: o contrato firmado deve vigorar apenas pelo tempo necessário para lidar com a situação emergencial; e
- d) Nexó de causalidade: a emergência deve derivar de um fato imprevisível e superveniente, e não da falta de planejamento ou de má gestão por parte da Administração Pública;

Como visto anteriormente, os requisitos “a”, “b” e “c” encontram-se presentes no caso em análise.

No que concerne ao item “d”, deve-se destacar que ele foi expressamente alegado pelo impetrante. Observe-se.



## 2.2. Da inadequação legal da dispensa por emergência

As contratações apontadas foram realizadas sob o manto da "emergência", instituto previsto na Lei de Licitações e Contratos Administrativos. A matéria encontra disciplina rigorosa no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21, o qual estabelece ser dispensável a licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

O próprio texto legal, no entanto, condiciona o uso dessa prerrogativa à adequação estrita do prazo contratual à necessidade emergencial, limitando a vigência e vedando prorrogações. O cerne da questão jurídica reside na caracterização da referida emergência. **A teoria do direito administrativo contemporâneo e os órgãos de controle externo consolidaram o entendimento de que a dispensa com base no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/21 exige a demonstração de um fato superveniente e imprevisível.**



O decurso do tempo e o fim de um prazo contratual não constituem fatos imprevisíveis. São acontecimentos certos e determinados. A gestão de uma unidade hospitalar demanda planejamento complexo, e cabia ao Estado iniciar os trâmites do novo certame com a antecedência necessária para que a transição, se houvesse, ou a manutenção da OSS vencedora, ocorresse de forma ordinária. O que se constata é a configuração de uma emergência fabricada pela inércia

administrativa. A ausência de planejamento prévio não autoriza a administração a invocar situação de emergência para contornar o dever de licitar, sob pena de premiar a desídia do gestor público com a dispensa das regras de controle e competição.

Em que pese ser coerente o raciocínio indicado pelo impetrante, a jurisprudência do TCU vem tendo entendimento no sentido de que, mesmo que o gestor tenha dado causa à situação de emergencialidade, é possível a realização da dispensa, com a finalidade de resguardar o interesse público.

É o que aduz, por exemplo, passagem do Parecer Referencial PGE N° 5/2024<sup>2</sup>, que versa especificamente sobre contratações diretas por dispensa de licitação em situação emergencial.

40. **Durante certo tempo, o TCU entendia que a emergência ou calamidade provocadas por negligência da Administração, por meio de**

<sup>2</sup> Disponível em:

[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.pge.pe.gov.br/App\\_Themes/ParecerReferencial/Dispensaemergencial\\_Art.75\\_VIII\\_Lei14.133\\_21\\_v.23.2.24\\_ass.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.pge.pe.gov.br/App_Themes/ParecerReferencial/Dispensaemergencial_Art.75_VIII_Lei14.133_21_v.23.2.24_ass.pdf)



**seus agentes públicos, não poderia justificar processos de contratação direta por dispensa emergencial.**

41. **É o que se convencionou denominar de “emergência fabricada”.** Por exemplo, se, por falta de organização de uma Secretaria de Saúde, não foram providenciadas as compras de medicamentos necessárias para a manutenção do estoque da farmácia estadual, tal situação emergencial teria sido criada pela própria Administração **e, por isso, não poderia justificar a dispensa de licitação.** Assim, concretizando a máxima de que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza e de que o ordenamento repele condutas contraditórias, a Administração não poderia dispensar a licitação por uma situação emergencial que ela mesmo criou.

42. **No entanto, o TCU evoluiu sua jurisprudência para admitir a possibilidade de contratações diretas por dispensa mesmo em caso da chamada “emergência fabricada”. É preciso resguardar o interesse público independente dos motivos que causaram a emergência.**

43. Assim, na atual perspectiva da jurisprudência da Corte de Contas federal, a situação de dispensa de licitação por situação emergencial não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da inércia ou inércia administrativa. **É cabível a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.** (grifos nossos)

Em que pese a equipe de auditoria ter encontrado, também, decisões em sentido contrário ao exposto pela PGE/PE, o entendimento indicado no parecer, de fato, é o majoritário, conforme se verifica em julgados<sup>3</sup> do Tribunal de Contas da União:

#### **Acórdão 1842/2017 - Plenário.**

##### **Enunciado**

É possível a contratação por dispensa de licitação, com base no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, ainda que a emergência decorra da falta de planejamento, inércia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram, tempestivamente, o devido processo licitatório.

<sup>3</sup> Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/jurisprudencia-selecionada/JURISPRUDENCIA-SELECCIONADA-44829>

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/jurisprudencia-selecionada/JURISPRUDENCIA-SELECCIONADA-40893>



(...)

14. **A jurisprudência do TCU é pacífica acerca da possibilidade da contratação por dispensa de licitação com base no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, ainda que a emergência decorra da falta de planejamento, inércia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos**, sem prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram, tempestivamente, o devido processo licitatório. (grifo nosso)

#### **Acórdão 1122/2017 - Plenário.**

##### **Enunciado**

**A contratação direta também se mostra possível quando a situação de emergência decorre da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos.** O art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 não distingue a emergência resultante do imprevisível daquela resultante da incúria ou da inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. (...)

##### **Resumo**

Auditoria realizada na Secretaria de Saúde do município de Porto Alegre/RS apontara reiteradas contratações emergenciais de entidades privadas para a terceirização desses profissionais, com esteio no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993. Acerca do assunto, anotou o relator que "a equipe de auditoria apurou duas situações em que restou claramente demonstrada que a situação emergencial decorreu da falta de planejamento da administração, tendo em vista que já havia uma contratação emergencial anterior, para suprir carência de pessoal". **O relator relembrou que a linha jurisprudencial prevaiente hoje no TCU é no sentido de que "a contratação direta também se mostra possível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois, 'a inércia do servidor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior a ser tutelado pela Administração"**. (grifo nosso)

(...)

#### **Acórdão 2240/2015 - Primeira Câmara.**

##### **Enunciado**

A dispensa de licitação também se mostra possível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou



da má gestão dos recursos públicos, pois a inércia do gestor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior tutelado pela Administração. Nessas situações, contudo, o reconhecimento da situação de emergência não implica convalidar ou dar respaldo jurídico à conduta omissiva do administrador, a quem cabe a responsabilidade pela não realização da licitação em momento oportuno.

(...)

Resumo

(...) Nesse ponto, lembrou o relator o entendimento deste Tribunal, expresso no Acórdão 46/2002-Plenário, de que a **contratação direta também se mostra possível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois, "a inércia do servidor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior a ser tutelado pela Administração"**. (grifo nosso)

Deve-se destacar que a possibilidade de contratação emergencial nesses termos não afasta a responsabilização do gestor público por ter dado causa a ela, algo que é indicado em todas as citadas jurisprudências, bem como, expressamente, consta no Parecer da PGE/PE. Observe-se.

24. Não custa ressaltar, ad cautelam, que a contratação emergencial deve ser acompanhada da apuração de eventuais responsabilidades (conforme detalhado de tópico II. A.), e que a presente solução não deve ser estendida para outros casos sem análise pontual e específica, a fim de não naturalizar indiscriminadamente a extraordinariedade da contratação emergencial.

Por fim, faz-se necessário realizar apontamentos quanto à alegação do impetrante, no sentido de que, supostamente, haveria uma disparidade nos valores ajustados nas contratações emergenciais.

Para tanto, trouxe aos autos apenas a indicação de que teriam sido efetuadas liquidações de empenhos, no exercício de 2025, quanto ao Hospital Mestre Vitalino, num montante de R\$ 264,43 milhões de reais, valor esse que, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), representaria cerca de R\$ 275,69 milhões, em 2026.

Alega que tal valor é desproporcional àquele estipulado no contrato emergencial, a saber R\$ 143.294.001,30, quando se realiza um comparativo médio mensal e se constata que, este, representaria um dispêndio médio de R\$ 23,88 milhões, ao passo que aquele, representaria R\$ 22,97 milhões, ou seja, cerca de 7% a menos.



Quanto ao alegado, fundamentalmente, é necessário pontuar que a comparação realizada pelo impetrante carece de maior rigor técnico. Isso porque, houve a comparação entre uma estimativa de execução de valores, em relação a um valor efetivamente executado no exercício anterior, algo que, sob prisma de um contrato de gestão, não seria o melhor método a ser aplicado. Explica-se.

O valor inserido no contrato emergencial trata-se de uma estimativa de um gasto a ser efetuado pela prestação do serviço durante. Observe-se.

1.3. O montante do orçamento econômico-financeiro destinado ao Contrato de Gestão da unidade para o exercício 2026 (até seis parcelas) fica estimado em **R\$ 143.294.001,30** (cento e quarenta três milhões, duzentos e noventa e quatro mil, um real e trinta centavos), referente ao total de Despesas, compreendidas pelas Despesas Operacionais no valor de **R\$ 122.977.886,16** (cento e vinte e dois milhões, novecentos e setenta e sete mil, oitocentos e oitenta e seis reais e dezesseis centavos) e **R\$ 3.045.447,00** (três milhões, quarenta e cinco mil, quatrocentos e quarenta e sete reais), referentes ao Núcleo Gestor da OSS.

Tal valor, em qualquer exercício, no mais das vezes, tenderá a não ser executado em sua totalidade, haja vista os contratos de gestão condicionarem o repasse de parte dos pagamento caso haja o atingimento de metas, sendo realizado o devido desconto caso elas não sejam alcançadas.

Além disso, entre um exercício e outro, pode ter havido a necessidade de alteração do valor pactuado para que ocorra o reequilíbrio financeiro do contrato tendo em vista situações, tais como o estabelecimento de novos pisos salariais de determinadas categorias ou a necessidade de inserção de novos serviços dado o surgimento de uma demanda incremental.

Ante o exposto, para que se possa chegar a uma conclusão técnica e segura quanto a uma eventual disparidade entre os valores pagos às OSS entre os exercícios financeiros, é imprescindível a realização de uma averiguação mais profunda, o que não se coaduna com a natureza do presente processo, salvo se os dados trazidos pelo requerente trouxessem indícios notórios de discrepância nos valores, o que, como visto, não foi o caso.

Realizados todos estes necessários apontamentos, são trazidos, novamente, os pedidos realizados pelo impetrante no presente processo de medida cautelar:

#### 4. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, conforme os fatos apresentados e a violação aos preceitos da Lei nº 14.133/21 e da nossa Constituição Federal, requer o Representante:

a) o recebimento e o conhecimento da presente Representação, por preencher os requisitos constitucionais e regimentais de admissibilidade,



reconhecendo-se a legitimidade do parlamentar signatário para a provocação deste órgão de controle;

b) a concessão de Medida Cautelar, inaudita altera parte, para determinar ao Governo do Estado de Pernambuco e à Secretaria Estadual de Saúde a imediata publicação dos editais de licitação ou de chamamento público para a seleção regular de Organizações Sociais destinadas à gestão do Hospital Mestre Vitalino e das UPAs de Serra Talhada, Afogados da Ingazeira, Arcoverde, Belo Jardim, Salgueiro e Garanhuns;

c) a determinação cautelar, no mesmo ato, de vedação expressa à celebração de novos contratos emergenciais ou à prorrogação dos instrumentos precários atualmente em vigor (que se encerram em 30/06/2026 e 15/07/2026), condicionando a transição das gestões à finalização dos trâmites licitatórios regulares;

Como, nos termos do art. 11, §1º, da Resolução TC nº 155/ 2021<sup>4</sup>, o presente parecer não deve se pronunciar sobre os requisitos formais de admissibilidade, bem como sobre a legitimidade do impetrante para propor a medida cautelar, o pronunciamento será feito em relação apenas às alíneas “b” e “c”.

No que concerne ao pedido constante no item “b”, deve-se, de pronto, indicar a perda parcial de seu objeto, já que, após consulta realizada no Portal Nacional de Contratações Públicas<sup>5</sup> e no Diário Oficial do Estado de Pernambuco, observou-se que 6 das 7 unidades de saúde indicadas naquele pedido publicaram os respectivos editais de licitação, conforme se detalha na tabela a seguir listada.

**Tabela 3. Datas das publicações dos editais de licitação para gestão das unidades de saúde**

UNIDADE DE SAÚDE	DATA DA PUBLICAÇÃO DO EDITAL
UPAE Garanhuns	21/05/2026
UPAE Salgueiro	21/05/2026
UPAE Arcoverde	21/05/2026
UPAE Serra Talhada	22/05/2026

<sup>4</sup> § 1º O parecer da DEX será limitado à análise da plausibilidade do direito, do perigo da demora e do risco de dano reverso, exclusivamente em relação aos pontos indicados pelo relator.

<sup>5</sup> Disponível em:

[https://pncp.gov.br/app/editais?pagina=1&q=&status=recebendo\\_proposta&ufs=PE&esferas=E&poderes=E&orgaos=5006](https://pncp.gov.br/app/editais?pagina=1&q=&status=recebendo_proposta&ufs=PE&esferas=E&poderes=E&orgaos=5006)

**Tabela 3. Datas das publicações dos editais de licitação para gestão das unidades de saúde**

UPAE Afogados da Ingazeira	22/05/2026
UPAE Belo Jardim	23/05/2026

Fonte: Diário Oficial do Estado de Pernambuco e Portal Nacional de Contratações Públicas (Docs. 30 a 33).

Desse modo, o pedido de publicação do edital subsiste apenas quanto a uma unidade de saúde, a saber, Hospital Mestre Vitalino.

Ocorre que a equipe técnica responsável pela elaboração deste parecer não vislumbra, em sede de medida cautelar, regida por cognição sumária, fundamento jurídico para que o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco determine diretamente à Secretaria Estadual de Saúde a imediata publicação de edital de licitação ou chamamento público, por mais que, de fato, existam todos os indícios de que foi o gestor público quem deu causa ao atraso que resultou na necessidade de contratação emergencial.

A natureza da medida cautelar exige análise fundada apenas na plausibilidade do direito e na urgência, sem a profundidade própria dos processos de mérito. Determinar o TCE/PE, de forma sumária, a publicação de edital, implica ingerência direta sobre ato administrativo complexo, cuja elaboração pressupõe estudos técnicos, definição precisa de objeto, critérios de habilitação, cláusulas contratuais e estimativas de custos, todos fatores que demandam verificação minuciosa e planejamento.

Tal determinação poderia, inclusive, gerar riscos ao interesse público — como a precipitação na publicação de um edital mal formulado ou incompleto, suscetível de impugnações e anulações judiciais, comprometendo a isonomia e a competição entre participantes e ocasionando eventual celebração de contratos irregulares ou antieconômicos. Isso poderia, paradoxalmente, acarretar lesão ao erário e à continuidade dos serviços essenciais, justamente o oposto da finalidade da cautelar.

Além do risco jurídico e técnico, há que se considerar que a competência do Tribunal de Contas nesta fase é voltada à preservação da eficácia de eventual decisão futura e à prevenção de danos, não à substituição do planejamento administrativo do gestor. O controle externo, para ser efetivo, deve respeitar o



princípio da separação de funções e não interferir de forma que crie obrigações concretas cuja execução dependa de ampla cognição e levantamento fático.

Diante disso, entende-se que eventual responsabilização pela demora na realização dos procedimentos competitivos e pela consequente celebração de contratos emergenciais após o prazo máximo legal deve ser objeto de processo específico de auditoria ou inspeção, assegurando ampla defesa aos responsáveis e permitindo coleta de prova robusta, o que não é possível na via célere de medida cautelar.

Dito isto, passa-se à apreciação do pedido constante na alínea “c”, rememore-se:

c) a determinação cautelar, no mesmo ato, de vedação expressa à celebração de novos contratos emergenciais ou à prorrogação dos instrumentos precários atualmente em vigor (que se encerram em 30/06/2026 e 15/07/2026), condicionando a transição das gestões à finalização dos trâmites licitatórios regulares;

## 2.2. PERIGO DA DEMORA

O pedido formulado no item “c” apresenta pertinência quanto ao requisito do perigo da demora, na medida em que se aproxima o término dos atuais ajustes emergenciais (junho e julho de 2026). A ocorrência de novas contratações precárias poderia consolidar um ciclo de excepcionalidade permanente, comprometendo, em especial, o princípio da legalidade que deve permear a administração pública.

## 2.3. RISCO DE DANO REVERSO

Apesar de presentes elementos para caracterizar o perigo da demora, a concessão da medida no formato solicitado pelo requerente — vedação absoluta à celebração de novos contratos emergenciais condicionada à conclusão dos trâmites licitatórios — comporta elevado risco de dano reverso.

Isso porque eventuais atrasos, impugnações ou intercorrências nos procedimentos competitivos podem impedir a assinatura tempestiva de novos contratos regulares, gerando lacuna na gestão das unidades de saúde. Tal lacuna representaria, na prática, interrupção ou prejuízo grave à prestação contínua de serviços hospitalares e de pronto atendimento, afetando diretamente o atendimento à população — o que violaria o princípio da continuidade do serviço público (art. 37, caput, CF) e causaria impacto social de grande magnitude.



Além disso, eventual decisão cautelar que imponha vedação absoluta à celebração de ajuste emergencial, independentemente das condições fáticas e jurídicas à época, retiraria da Administração Pública a possibilidade de atuação excepcional legítima para preservar serviços essenciais em situação não resolvida — que poderia ocorrer mesmo sem culpa do gestor, diante de incidentes imprevisíveis no processo licitatório.

Portanto, ainda que se reconheça o perigo da demora, a medida proposta pelo requerente representa iminente possibilidade de dano reverso.

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, em que pese, como visto, a plausibilidade de parte do direito invocado pelo impetrante, tendo em vista a perda do objeto quanto a um dos pedidos e a inadequação da atuação do TCE/PE para a determinação de publicação imediata de edital de seleção, bem como, em especial, o risco de dano reverso indicado no item 2 deste parecer, entende-se como medida apropriada a não expedição de medida cautelar.

Recife/PE, 25 de maio de 2026.

**JOÃO FRANCISCO DE ASSIS ALVES**

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO - ÁREA DE  
AUDITORIA DE CONTAS PÚBLICAS  
1461

**KARINA DE OLIVEIRA ANDRADE  
MARQUES**

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO - ÁREA DE  
AUDITORIA DE CONTAS PÚBLICAS DE SAÚDE  
1160