

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

PARECER Nº 541/2026/SPACC/PGM

ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE -SEMUSA

OBJETO: Contratação emergencial e transitória de Organização Social qualificada, mediante Consulta para Seleção Emergencial, para a gestão da Unidade Básica de Saúde a ser implantada em estrutura provisória nas adjacências do Residencial Orgulho do Madeira, com execução das adaptações e equipagem necessárias à sua funcionalidade, a fim de viabilizar, sem mais adiamento, a prestação dos serviços de atenção básica à saúde à população do território.

PROCESSO ADMINISTRATIVO PRINCIPAL: SEI nº 005.016627/2026-80

PROCESSO ORIGINÁRIO - RITO ORDINÁRIO: SEI nº 005.000848/2026-36

PROCESSO DE OBRAS DA UNIDADE DEFINITIVA: SEI nº 005.010800/2026-36

PROCESSO DE QUALIFICAÇÃO DE OSS: SEI nº 002.000223/2025-13

INTERESSADA: Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA

ASSUNTO: Análise jurídica da instrução da Consulta para Seleção Emergencial destinada à celebração de Contrato de Gestão Emergencial para gestão, operacionalização e execução de serviços de Atenção Primária à Saúde na Unidade Básica de Saúde do Residencial Orgulho do Madeira, em estrutura provisória.

Senhor Secretário,

1. RELATÓRIO E HISTÓRICO PROCESSUAL

Submetem-se à apreciação desta Subprocuradoria Administrativa de Convênios e Contratos da Procuradoria-Geral do Município de Porto Velho – SPACC/PGM, os autos do Processo Administrativo **SEI nº 005.016627/2026-80**, instaurado pela Secretaria Municipal de Saúde – SEMUSA, tendo por objeto a análise jurídica da instrução destinada à realização de Consulta para Seleção Emergencial visando à seleção de Organização Social de Saúde – OSS para celebração de Contrato de Gestão Emergencial destinado à implantação, gestão, operacionalização e execução de serviços de Atenção Primária à Saúde – APS em estrutura provisória para atendimento da população do Residencial Orgulho do Madeira e adjacências, conforme especificações e condições constantes no Termo de Referência (ID 1489534).

A instrução processual examinada compreende, em síntese, os seguintes documentos e manifestações:

a) Termo de Abertura nº 47/2026/SEMUSA-DEA – SEI 1482112: emitido em 31/08/2026 pela Secretária Municipal de Saúde, determinando a autuação de processo próprio para enfrentamento da urgência assistencial identificada no território do Residencial Orgulho do Madeira, estimada em aproximadamente 16.040 habitantes, com expressa ressalva quanto à continuidade e não substituição do procedimento ordinário constante do Processo SEI nº 005.000848/2026-36;

- b) Decreto Municipal nº 20.763, de 27/01/2025 – SEI 1496738: ato do Chefe do Poder Executivo que declarou Estado de Emergência em Saúde Pública no território do Município de Porto Velho, cuja manutenção, conforme o próprio ato, está relacionada à persistência das circunstâncias justificadoras e ao respectivo encerramento mediante evidências técnicas;
- c) Resolução nº 046/2025/CMSPV/SEMUSA – SEI 1496810: deliberação do Conselho Municipal de Saúde que aprovou a proposta de ampliação da Atenção Primária à Saúde em áreas caracterizadas por vazios assistenciais, mediante chamamento público de Organizações Sociais de Saúde, contemplando o Residencial Orgulho do Madeira;
- d) Documento de Formalização da Demanda – DFD nº 11/2026 – SEI 1488485: subscrito pela Diretoria do Departamento de Atenção Básica – DAB/SEMUSA, no qual se registra a ausência de unidade básica de saúde instalada no território do Residencial Orgulho do Madeira, composto por 3.744 apartamentos e 256 casas, totalizando aproximadamente 16.040 habitantes, bem como a sobrecarga da USF Socialista I. O documento dimensiona a unidade provisória como Porte II, com 04 Equipes de Saúde da Família – eSF e 04 Equipes de Saúde Bucal – eSB, consignando ainda que a experiência operacional da estrutura provisória poderá produzir informações epidemiológicas, demográficas e assistenciais destinadas a subsidiar o procedimento definitivo;
- e) Estudo Técnico Preliminar – ETP nº 29/2026 – SEI 1488972: elaborado nos moldes do Decreto Municipal nº 22.270/2026, contendo levantamento de alternativas, análise da solução, estimativa de custos, fundamentação da emergência e da adoção do rito abreviado, dimensionamento de pessoal em 56 postos de trabalho sob regime celetista, previsão de vigência de até 12 meses, extinção antecipada vinculada à homologação do procedimento ordinário e estimativa global de R\$ 10.805.179,48, sendo R\$ 9.475.179,48 relativos ao custeio anual e R\$ 1.330.000,00 destinados ao investimento inicial;
- f) Mapa de Riscos nº 03/2026 – SEI 1489490: documento que identifica riscos relacionados, entre outros aspectos, ao enquadramento emergencial, suficiência de participantes, prazo de mobilização, cumprimento das metas assistenciais, controle de custos, transição operacional e passivos trabalhistas. O próprio mapa determina que a emergência seja fundada no Decreto Municipal nº 20.763/2025 e no vazio assistencial, e não no mero atraso do procedimento ordinário, além de recomendar a manutenção do rito como chamamento público, ainda que abreviado;
- g) Termo de Referência de Bens e Serviços nº 13/2026 e Anexos – SEI 1489534: instrumento que disciplina a solução técnica, a estrutura física provisória, a matriz de avaliação, a qualificação técnica, a proposta técnica, a mobilização, os recursos humanos, os procedimentos de compras, a tecnologia da informação e demais obrigações da futura contratada. A matriz prevê 35 pontos para qualificação técnica e experiência e 65 pontos para o Documento Técnico, totalizando 100 pontos;
- h) Edital de Consulta para Seleção Emergencial nº 159/2026/SEMUSA-DEA e Minuta do Contrato de Gestão – SEI 1497907: instrumentos convocatório e contratual que estabelecem as condições de participação, critérios de julgamento, obrigações, penalidades, execução, transição e extinção do ajuste;
- i) Despacho DEA/SEMUSA – SEI 1503411 e Manifestação nº 03/2026/PGM-GAB – SEI 1515961: a manifestação do Gabinete da Procuradoria-Geral do Município apreciou especificamente a viabilidade jurídica do rito abreviado e da redução excepcional do prazo de recebimento das propostas, considerando a situação emergencial documentada nos autos;
- j) Despachos nº 2219/2026/SMCL-SEL e nº 2106/2026/SMCL-DGC: manifestações da Secretaria Municipal de Contratos, Convênios e Licitações no sentido de que a condução e execução dos atos do procedimento sejam realizadas pela própria SEMUSA, enquanto pasta demandante e responsável pela condução do procedimento;

É o relatório.

Passa-se à fundamentação.

2. DA NATUREZA JURÍDICA DO CONTRATO DE GESTÃO E DO REGIME NORMATIVO APLICÁVEL

A Constituição Federal estabelece, em seus arts. 196 e 197, que a saúde constitui direito de todos e dever do Estado, sendo de relevância pública as ações e serviços de saúde. O art. 199, § 1º, por sua vez, admite a participação complementar da iniciativa privada no Sistema Único de Saúde, mediante observância das diretrizes do SUS.

No âmbito do Município de Porto Velho, a matéria encontra disciplina específica na Lei Complementar Municipal nº 721/2018, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 20.901/2025. A legislação municipal estabelece regime próprio para qualificação, seleção, contratação, execução, fiscalização e eventual desqualificação das Organizações Sociais de Saúde.

A Lei Complementar nº 721/2018 estabelece que o Poder Executivo poderá qualificar pessoas jurídicas de direito privado, sem fins econômicos, voltadas à área da saúde, observados os requisitos legais. O Decreto nº 20.901/2025 regulamenta esse regime e estabelece, entre outros aspectos, que a qualificação da entidade é formalizada por ato do Secretário Municipal competente, não se confundindo com a posterior seleção da entidade que celebrará determinado Contrato de Gestão.

A Lei Federal nº 9.637/1998 será considerada, neste parecer, como parâmetro interpretativo geral do instituto das Organizações Sociais, sem afastar a incidência prioritária do regime jurídico municipal. A legislação federal define o Contrato de Gestão como instrumento de parceria entre o Poder Público e a Organização Social para fomento e execução de atividades de interesse público, exigindo programa de trabalho, metas, prazos, indicadores objetivos e critérios de avaliação, além de fiscalização e prestação de contas.

No julgamento da ADI nº 1.923/DF, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade do modelo das Organizações Sociais, conferindo interpretação conforme para exigir que a qualificação e a celebração do contrato de gestão observem procedimento público, objetivo e impessoal, com respeito aos princípios do art. 37, caput, da Constituição Federal.

Assim, a ausência de licitação típica não autoriza contratação direta fundada em escolha discricionária da Administração. Ao contrário, no regime municipal de Porto Velho, a própria Lei Complementar nº 721/2018 determina que a celebração do Contrato de Gestão seja precedida de procedimento público de seleção.

Com efeito, o art. 7º, § 3º, da Lei Complementar nº 721/2018 prevê a realização de chamamento público, com publicidade no órgão oficial e no sítio eletrônico do Município, ao passo que o Decreto nº 20.901/2025 disciplina os requisitos, comissão, julgamento, recursos, contrato, fiscalização e transparência do procedimento.

Desse modo, a denominação adotada no presente processo — Consulta para Seleção Emergencial — não caracteriza dispensa de seleção pública, mas procedimento de chamamento público submetido a rito excepcionalmente abreviado, cuja validade depende da preservação dos princípios da publicidade, isonomia, impessoalidade, julgamento objetivo e controle.

O próprio Mapa de Riscos do processo registra que a contratação emergencial não deve ser estruturada como contratação direta, mas como chamamento público em rito abreviado, afastando-se, excepcionalmente, apenas o prazo ordinário, com manutenção dos demais requisitos legais.

A modelagem também guarda coerência com a Resolução nº 046/2025/CMSPV/SEMUSA, que aprovou a ampliação da Atenção Primária em áreas de vazios assistenciais mediante chamamento público de Organizações Sociais de Saúde.

3. DA CARACTERIZAÇÃO DA EMERGÊNCIA ASSISTENCIAL

3.1. Da existência de substrato fático e sanitário suficiente

A emergência não pode ser fundamentada exclusivamente na necessidade de acelerar o procedimento administrativo.

Esse aspecto é particularmente relevante porque o próprio Mapa de Riscos determina expressamente que a emergência seja fundamentada no Decreto Municipal nº 20.763/2025 e no vazio assistencial, e não no atraso do procedimento ordinário.

No caso concreto, o DFD e o ETP registram que o Residencial Orgulho do Madeira possui aproximadamente 16.040 habitantes, distribuídos em 4.000 unidades habitacionais, sem unidade básica de saúde instalada em seu território.

O diagnóstico territorial identifica a região como território de abrangência descoberto, havendo dependência da população em relação à USF Socialista I, situada em outro território e já submetida a sobrecarga assistencial.

Os documentos técnicos ainda indicam que ações itinerantes e pontuais não são suficientes para assegurar a longitudinalidade do cuidado em Atenção Primária, especialmente para gestantes, crianças, hipertensos, diabéticos e demais grupos que demandam acompanhamento contínuo.

A situação é agravada pelo Estado de Emergência em Saúde Pública declarado pelo **Decreto Municipal nº 20.763/2025, cuja vigência deverá ser novamente certificada imediatamente antes da publicação do edital.**

Dessa forma, a emergência juridicamente relevante para este procedimento deve ser compreendida como emergência assistencial concreta, atual e documentada, e não como mera urgência administrativa para conclusão de processo de seleção.

A existência do procedimento ordinário no Processo SEI nº 005.000848/2026-36 não descaracteriza a emergência, desde que demonstrado que esse procedimento não constitui solução suficientemente tempestiva para suprir o déficit assistencial atual.

Do mesmo modo, o histórico de procedimentos anteriores ou de concursos públicos somente deve ser utilizado como elemento contextual, não podendo substituir a demonstração contemporânea do risco assistencial.

3.2. Da necessidade de atualização da demonstração da emergência

Considerando que o edital ainda será publicado, recomenda-se que, imediatamente antes da deflagração do procedimento, a **SEMUSA junte nota técnica atualizada do Departamento de Atenção Básica, contendo, sempre que disponíveis:**

I – situação atual da cobertura da Atenção Primária no território;

II – população estimada atualmente descoberta;

III – capacidade instalada e demanda da USF Socialista I;

IV – dados atualizados do e-SUS e/ou sistemas oficiais utilizados pela SEMUSA;

V – situação atual do CNES e das unidades existentes na região;

VI – manutenção das circunstâncias que justificaram o Decreto Municipal nº 20.763/2025;

VII – demonstração de que o procedimento ordinário não será capaz de solucionar o vazio assistencial em tempo compatível com a necessidade sanitária identificada.

A providência não implica reabertura da análise técnica, mas atualização da motivação fática imediatamente anterior à publicação do edital.

4. DO RITO ABREVIADO E DO PRAZO EXCEPCIONAL DE 03 DIAS ÚTEIS

4.1. Regra geral do art. 13 do Decreto nº 20.901/2025

O art. 13 do Decreto Municipal nº 20.901/2025 estabelece prazo mínimo de 15 dias para recebimento de propostas no chamamento público.

A regra constitui disciplina ordinária e, em princípio, deve ser observada pela Administração.

O simples reconhecimento de situação emergencial não autoriza, por si só, a redução automática do prazo regulamentar.

4.2. Da excepcionalidade específica reconhecida pela Manifestação nº 03/2026/PGM-GAB

No presente processo, entretanto, a questão foi previamente submetida à Procuradoria-Geral do Município.

A Manifestação nº 03/2026/PGM-GAB, emitida em 08/09/2026, apreciou a controvérsia e reconhecendo a viabilidade jurídica da redução excepcional do prazo para o presente procedimento, vinculando a excepcionalidade à situação emergencial, à transitoriedade do ajuste e à adoção de salvaguardas destinadas à preservação da publicidade, isonomia e controle.

Registra-se, contudo, que a presente manifestação não pretende criar, por si só, nova exceção normativa ao art. 13 do Decreto nº 20.901/2025.

A redução para 03 dias úteis pode ser aqui considerada juridicamente admissível em razão da orientação jurídica específica já emitida no mesmo processo pela Procuradoria-Geral do Município, devendo ser integralmente observadas suas condicionantes.

Assim, a Administração deverá:

- a) formalizar decisão expressa e motivada da autoridade competente;
- b) demonstrar a persistência da emergência assistencial;
- c) vincular expressamente a excepcionalidade ao objeto e à situação concreta;
- d) preservar publicidade e tratamento isonômico;
- e) comunicar simultaneamente todas as entidades aptas a participar;
- f) preservar critérios objetivos de julgamento;
- g) assegurar mecanismo efetivo de recurso;
- h) registrar nos autos a efetiva divulgação do procedimento;
- i) cessar a excepcionalidade quando desaparecerem seus pressupostos fáticos.

A redução do prazo não poderá ser interpretada como autorização geral para afastamento de outros requisitos do Decreto nº 20.901/2025.

4.3. Da restrição às OSS qualificadas e da necessidade de não confundir qualificação com habilitação

A restrição da participação às entidades previamente qualificadas no Processo SEI nº 002.000223/2025-13 constitui elemento relevante para a redução do tempo necessário à análise documental.

Entretanto, a qualificação como Organização Social não substitui automaticamente as exigências específicas de habilitação e qualificação previstas no edital.

Deverá ser comprovado, portanto, que todas as entidades participantes:

- I – possuem ato de qualificação válido e eficaz;
- II – permanecem regularmente qualificadas na data da participação;
- III – não possuem situação jurídica impeditiva;
- IV – atendem às exigências de habilitação jurídica, fiscal, trabalhista e qualificação técnica previstas no edital;
- V – apresentam os documentos exigidos dentro de sua validade.

A qualificação prévia reduz o universo documental a ser examinado, mas não autoriza a Administração a presumir a atualidade de documentos que devam ser válidos na data do certame.

4.4. Da publicidade e da efetiva competitividade

A redução do prazo somente poderá ser considerada compatível com os princípios da impessoalidade e da

competitividade se todas as entidades qualificadas forem submetidas às mesmas condições.

Deverá, portanto, ser certificada nos autos:

- I – a publicação oficial do edital;
- II – a disponibilização do edital e anexos no sítio eletrônico oficial;
- III – a comunicação simultânea às entidades qualificadas;
- IV – a data e horário de envio das comunicações;
- V – eventual confirmação de recebimento;
- VI – a inexistência de tratamento diferenciado entre participantes.

A competitividade não deve ser presumida: deve ser possibilitada e, posteriormente, demonstrada documentalmente.

5. DA COMISSÃO ESPECIAL DE SELEÇÃO E JULGAMENTO

O Edital nº 159/2026 identifica como responsável pela condução da Consulta a Comissão Especial de Seleção e Julgamento constituída pela Portaria nº 232/2026/DEA/CGAF/SEMUSA.

Consta ainda referência à Portaria nº 282/2026 como ato posterior de alteração da Portaria nº 232/2026.

Nos termos do art. 12 do Decreto nº 20.901/2025, a comissão deverá observar os requisitos legais relativos à quantidade e natureza dos seus integrantes.

Antes da publicação do edital, recomenda-se certificar nos autos:

- a) a vigência das Portarias nº 232/2026 e 282/2026;
- b) a identidade dos integrantes atualmente designados;
- c) o atendimento ao número mínimo de servidores exigido pelo Decreto;
- d) a condição funcional exigida pela norma;
- e) a regularidade da designação;
- f) a inexistência das hipóteses de impedimento ou conflito de interesses previstas no art. 14 do Decreto nº 20.901/2025.

Deverá ser juntada declaração individual de inexistência de impedimento ou conflito de interesses.

A comissão deverá motivar documentalmente suas decisões, especialmente a pontuação atribuída às propostas técnicas.

O próprio edital prevê que a comissão deverá justificar por escrito a pontuação atribuída aos subitens da avaliação técnica, circunstância que deve ser rigorosamente observada durante o julgamento.

6. DA DISCIPLINA RECURSAL

O art. 11, XI, do Decreto nº 20.901/2025 exige que o edital estabeleça a forma e os prazos para interposição de recursos.

Assim, o direito constitucional de petição não substitui, por si só, a disciplina recursal específica exigida pelo decreto.

A previsão de simples pedido de reconsideração, sem disciplina adequada da fase recursal, deve ser revista.

Recomenda-se que o edital estabeleça expressamente:

- I – contra quais atos caberá recurso;
- II – prazo para sua interposição;
- III – forma de apresentação;
- IV – autoridade responsável pela análise;
- V – prazo para julgamento;
- VI – possibilidade ou não de efeito suspensivo, com justificativa;
- VII – forma de publicidade da decisão;
- VIII – momento de encerramento da fase recursal.

A urgência pode justificar prazos recursais reduzidos, desde que razoáveis e expressamente motivados, mas não recomenda a supressão absoluta da fase recursal exigida pelo regulamento.

7. DOS CRITÉRIOS DE JULGAMENTO E DA OBJETIVIDADE

A matriz do Termo de Referência estabelece:

- 35 pontos para qualificação técnica e experiência;
- 65 pontos para Documento Técnico;
- total máximo de 100 pontos;
- nota mínima de 85 pontos;

Critérios técnicos subdivididos em organização operacional, atividades assistenciais, recursos humanos, qualidade, mobilização, coordenação, compras, tecnologia da informação e estrutura física.

A estrutura, em princípio, atende à necessidade de julgamento objetivo, desde que todos os subcritérios estejam integralmente previstos no edital e em seus anexos.

Deverá ser conferido, antes da publicação:

- a) que nenhum critério de avaliação seja criado posteriormente pela comissão;
- b) que a fórmula de pontuação esteja integralmente prevista;
- c) que a nota de corte esteja claramente estabelecida;
- d) que os critérios de desempate estejam expressos;
- e) que a metodologia de pontuação econômica esteja definida;
- f) que o peso técnico/econômico esteja objetivamente calculado;
- g) que não haja margem de discricionariedade subjetiva incompatível com o julgamento objetivo.

A Administração deverá ainda verificar se a previsão de pontuação proporcional contida no instrumento convocatório está suficientemente detalhada para impedir avaliações arbitrárias e comprometer a competitividade.

8. DO CONTRATO DE GESTÃO

8.1. Conteúdo mínimo

O Contrato de Gestão deverá conter, de maneira suficientemente precisa:

- I – programa de trabalho;
- II – metas;
- III – indicadores objetivos;
- IV – critérios de avaliação;
- V – obrigações do Município;
- VI – obrigações da OSS;
- VII – cronograma de desembolso;
- VIII – regras para aquisição de bens;
- IX – regras para contratação de serviços;
- X – regras de gestão de pessoal;
- XI – prestação de contas;
- XII – mecanismos de transparência;
- XIII – controle social;
- XIV – fiscalização;
- XV – consequências pelo descumprimento das metas;
- XVI – regras de transição;
- XVII – disciplina sobre bens adquiridos com recursos públicos;
- XVIII – hipóteses e procedimento de extinção.

O Decreto nº 20.901/2025 estabelece, nesse sentido, que o contrato deverá disciplinar o plano de trabalho, metas, indicadores, repasses, aquisições, contratação de serviços, pessoal, prestação de contas, sanções, qualidade, eficiência e controle social.

8.2. Gratuidade e observância aos princípios do SUS

A execução deverá ocorrer exclusivamente no âmbito do SUS, com gratuidade dos serviços prestados aos usuários, vedada qualquer cobrança direta ou indireta.

A execução contratual deverá observar os princípios e diretrizes constitucionais e legais do SUS, inclusive universalidade, integralidade, equidade, participação da comunidade e demais princípios aplicáveis à atividade.

8.3. Metas e indicadores

Os indicadores deverão ser mensuráveis, verificáveis e auditáveis.

Não basta a indicação genérica de metas assistenciais.

O contrato deve permitir a comparação entre:

meta pactuada → resultado efetivamente obtido → justificativa de eventual desvio → repercussão financeira quando contratualmente prevista.

A previsão de repasse com parcela fixa e parcela variável vinculada ao cumprimento de metas deverá ser acompanhada de metodologia objetiva de apuração.

9. DAS DESPESAS ADMINISTRATIVAS E DO LIMITE DE 5%

O Termo de Referência estabelece limite de até 5% para custos compartilhados/despesas administrativas.

Entretanto, não se identifica na Lei Complementar nº 721/2018 ou no Decreto nº 20.901/2025 disposição que transforme o percentual de 5% em limite legal geral e automático.

O percentual constitui, portanto, parâmetro econômico-administrativo definido pela Administração para o presente ajuste, devendo sua adoção estar respaldada por **justificativa técnica e econômica**.

O edital/contrato deverá estabelecer:

- a) base de cálculo;
- b) despesas abrangidas;
- c) despesas excluídas;
- d) documentação comprobatória;
- e) forma de prestação de contas;
- f) vedação de duplicidade de cobrança;
- g) nexo entre a despesa e o objeto;
- h) possibilidade de glosa de despesas não comprovadas ou incompatíveis.

Deverá ser corrigido o erro material existente no item 7.16.12 da minuta, que menciona simultaneamente “5%” e “quatro e meio por cento”. O documento efetivamente registra essa inconsistência.

Também deverá ser retirada ou reformulada a fundamentação automática baseada em normas federais de convênios, quando incompatíveis com a natureza jurídica específica do Contrato de Gestão municipal.

10. DA APROVAÇÃO PELO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA OSS

Antes da assinatura do Contrato de Gestão, deverá ser comprovada a aprovação da respectiva proposta pelo Conselho de Administração da Organização Social vencedora.

A exigência decorre da própria estrutura jurídica do instituto e encontra correspondência na legislação municipal e nos parâmetros da Lei Federal nº 9.637/1998, que atribui ao Conselho de Administração da Organização Social competência para aprovação da proposta de Contrato de Gestão.

Deverá ser juntada ata, certidão ou documento equivalente que identifique:

- a) a data da reunião;
- b) o quórum;
- c) a aprovação da proposta;
- d) a identificação dos responsáveis;
- e) a correspondência entre a proposta aprovada e a minuta que será efetivamente assinada.

11. DO REGULAMENTO DE COMPRAS E DO PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS

A OSS deverá observar o regulamento próprio para contratação de obras, serviços e aquisição de bens com recursos públicos.

No âmbito municipal, deverá ser observado o prazo específico de 30 dias previsto no Decreto nº 20.901/2025, sem prejuízo das demais exigências da LC nº 721/2018.

Além do regulamento de compras, deverá ser observada a disciplina relativa ao plano de cargos e salários, quando exigida pela legislação e pelos documentos de qualificação da entidade.

A obrigação deverá abranger transparência, publicidade e disponibilização dos documentos no sítio eletrônico da entidade.

12. DA COMISSÃO DE AVALIAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

A Comissão de Avaliação e Fiscalização não se confunde com a Comissão Especial de Seleção e Julgamento.

A primeira atua durante a execução e avaliação do Contrato de Gestão; a segunda conduz a seleção da OSS.

Nos termos do art. 10 da LC nº 721/2018, deverá ser constituída a Comissão de Avaliação e Fiscalização mediante ato competente, observada sua composição legal.

A comissão deverá atuar com independência em relação à comissão responsável pela seleção e acompanhar:

I – cumprimento das metas;

II – indicadores assistenciais;

III – qualidade;

IV – execução financeira;

V – prestação de contas;

VI – regularidade dos bens;

VII – cumprimento das obrigações trabalhistas e contratuais;

VIII – transparência;

IX – resultados obtidos.

Deverá observar, ainda, as reuniões periódicas e a elaboração de relatório conclusivo, com submissão aos mecanismos de audiência pública e controle social previstos na legislação municipal.

13. DO NÚCLEO TÉCNICO DE GESTÃO

O art. 21 do Decreto nº 20.901/2025 admite a instituição de Núcleo Técnico de Gestão para acompanhamento contínuo da execução.

Por se tratar de faculdade regulamentar, sua ausência não constitui, por si só, impedimento jurídico à contratação.

Entretanto, considerando a complexidade do objeto, a estrutura provisória, o volume financeiro e a necessidade de implantação acelerada, recomenda-se que a SEMUSA avalie formalmente a conveniência de instituí-lo.

Sua eventual criação não substituirá as competências legais da Comissão de Avaliação e Fiscalização.

14. DA RESPONSABILIDADE TRABALHISTA E DA CLÁUSULA DE SUB-ROGAÇÃO

Cabe esclarecer que a Cláusula 15.4 da minuta, exige correção obrigatória antes da publicação/assinatura, visto que possui uma previsão inadequada ao caso concreto, vejamos:

“A Entidade deverá proceder a sub-rogação dos contratos de trabalho dos colaboradores contratados em regime de CLT.”

Nesta senda, o Contrato de Gestão não deve estabelecer, de forma automática, transferência de contratos individuais de trabalho entre entidades privadas.

A nova OSS deverá realizar suas próprias contratações, observando a legislação trabalhista e o seu regulamento de pessoal.

A transição poderá envolver disponibilização de informações, prontuários, cadastros, relatórios e demais elementos necessários à continuidade assistencial, mas isso não equivale à transferência automática dos vínculos empregatícios.

A cláusula deverá ser reformulada para deixar claro que:

- a) a OSS contratada será responsável pelos vínculos que formalmente constituir;
- b) não haverá assunção contratual automática de passivos trabalhistas de terceiros;
- c) eventual sucessão trabalhista será matéria a ser apreciada conforme a legislação aplicável e as circunstâncias concretas;
- d) o contrato não poderá utilizar cláusula privada para impedir eventual responsabilização determinada pela Justiça do Trabalho;
- e) a Administração deverá fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas pertinentes à execução contratual.

A necessidade de alteração é ainda mais evidente porque o próprio contrato atualmente contém previsão de despesas decorrentes de sucessão trabalhista como responsabilidade do Município.

Recomenda-se, portanto, revisar conjuntamente os itens 5.7.1, 3.1.7 e 7.16.11 do Termo de Referência, evitando que o Município assuma, antecipadamente e de forma genérica, passivos trabalhistas pretéritos ou decorrentes de eventual sucessão.

15. DA ESTRUTURA PROVISÓRIA, LICENCIAMENTO E INÍCIO DA OPERAÇÃO

A estrutura provisória constitui elemento essencial da solução emergencial.

Conforme o Termo de Referência, caberá à OSS a disponibilização da estrutura mediante locação ou solução modular, observadas as especificações técnicas e a responsabilidade pela regularização necessária.

O início efetivo do atendimento deverá estar condicionado à existência das condições mínimas de funcionamento e aos licenciamentos legalmente exigíveis.

Devem ser observados, conforme aplicável:

- I – licenciamento sanitário;
- II – alvarás;
- III – regularidade da estrutura física;
- IV – segurança contra incêndio;
- V – acessibilidade;
- VI – condições de funcionamento dos ambientes;
- VII – equipamentos;
- VIII – cadeia de frio e vacinação;
- IX – cadastro e regularidade no CNES;
- X – demais exigências sanitárias e assistenciais.

A regularização da estrutura não deve ser utilizada para impedir desembolsos legítimos de mobilização ou implantação expressamente previstos no cronograma contratual, mas nenhum repasse operacional poderá remunerar serviço assistencial que ainda não esteja efetivamente disponível e regularmente habilitado para funcionamento.

16. DO INVESTIMENTO INICIAL E DOS BENS ADQUIRIDOS COM RECURSOS PÚBLICOS

O investimento inicial estimado é de R\$ 1.330.000,00.(um milhão trezentos e trinta mil reais), assim composto: R\$ 930.000,00 (novecentos e trinta mil reais) em equipagem — mobiliário, equipamentos médico-odontológicos, informática, climatização e comunicação visual, bens reaproveitáveis, que serão transferidos à estrutura definitiva ao término da emergência — e R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil reais) em reformas e adequações da estrutura provisória conforme ETP.

Considerando o montante e a natureza dos bens envolvidos, deverá ser mantido controle patrimonial individualizado.

Os bens adquiridos com recursos públicos deverão ser:

- a) identificados;
- b) inventariados;
- c) registrados;
- d) vinculados à unidade;
- e) objeto de controle físico e contábil;
- f) submetidos à conferência pela Administração.

Ao término do ajuste, deverão ser observadas as regras de reversão ou destinação previstas na LC nº 721/2018.

A minuta contratual deverá ainda diferenciar claramente:

- I – bens adquiridos com recursos públicos;
- II – bens próprios da OSS;
- III – bens locados;
- IV – estruturas modulares;
- V – adaptações incorporadas ou não ao imóvel.

Tal distinção é especialmente relevante em razão da natureza provisória da unidade e da previsão de investimento inicial.

17. DA TRANSITORIEDADE DO AJUSTE E DO PROCESSO ORDINÁRIO

A contratação emergencial somente é juridicamente defensável se permanecer materialmente transitória, não cabendo portanto prorrogação da vigência.

O processo prevê vigência de até 12 meses e extinção antecipada em até 60 dias após a homologação do chamamento ordinário, conforme previsão constante do Termo de Referência e da minuta contratual. A própria Manifestação nº 03/2026/PGM-GAB registra essa disciplina de transitoriedade e o compromisso de continuidade do procedimento ordinário.

A cláusula é juridicamente relevante porque **impede que o instrumento emergencial seja convertido, na prática, em mecanismo de substituição permanente do procedimento ordinário.**

A SEMUSA deverá manter o Processo SEI nº 005.000848/2026-36 em tramitação prioritária, com juntadas periódicas do seu andamento nos presentes autos.

Também deverá acompanhar o Processo SEI nº 005.010800/2026-36, relativo às obras da unidade definitiva.

A extinção antecipada deverá ocorrer nos termos contratualmente estabelecidos, **sem prorrogação automática** destinada apenas a perpetuar a situação emergencial.

18. DA AUSÊNCIA DE INDENIZAÇÃO DECORRENTE DA EXTINÇÃO ANTECIPADA

Conforme consta da Manifestação nº 03/2026/PGM-GAB, a modelagem estabelecida nos autos prevê extinção antecipada decorrente da homologação do chamamento ordinário, sem indenização, lucros cessantes ou reequilíbrio econômico-financeiro decorrente exclusivamente dessa extinção, com repasse proporcional ao período efetivamente executado.

A cláusula de extinção, deverá permanecer expressa, clara e compatível com a natureza transitória do ajuste.

Deverá, contudo, ser evitada redação genérica que possa ser interpretada como renúncia antecipada a direitos legalmente indisponíveis decorrentes de fatos distintos da extinção prevista no contrato.

19. DA APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

Eventual previsão de aplicação subsidiária da Lei Federal nº 14.133/2021 deverá ser cuidadosamente delimitada.

A Lei nº 14.133/2021 não constitui o regime jurídico principal do Contrato de Gestão de Organização Social.

Assim, eventual aplicação subsidiária somente poderá ocorrer:

I – diante de lacuna efetivamente existente;

II – quando houver compatibilidade material;

III – sem afastar a legislação municipal específica;

IV – sem transformar o Contrato de Gestão em contrato administrativo comum;

V – sem importar automaticamente regras de licitação, sanções, extinção ou reequilíbrio próprias dos contratos administrativos regidos pela Lei nº 14.133/2021.

Deverá ser evitada a expressão “aplicação por analogia” quando utilizada de forma genérica na minuta, preferindo-se redação que delimite a incidência subsidiária apenas às hipóteses juridicamente compatíveis.

20. DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE SOCIAL E PRESTAÇÃO DE CONTAS

A execução deverá observar os mecanismos de transparência previstos na LC nº 721/2018 e no Decreto nº 20.901/2025.

A OSS deverá manter disponíveis, nos meios eletrônicos previstos na legislação:

a) Contrato de Gestão;

b) aditivos;

c) relatórios de execução;

d) prestação de contas;

e) regulamento de compras;

f) plano de cargos e salários, quando exigível;

g) composição dos órgãos de administração;

- h) remuneração da diretoria, na forma legalmente exigível;
- i) informações relativas à execução financeira;
- j) canal de ouvidoria/denúncia.

A Administração deverá igualmente observar as competências da Controladoria-Geral do Município, do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, do Conselho Municipal de Saúde e dos demais órgãos de controle.

21. DO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

Antes da assinatura do Contrato de Gestão, deverá ser certificada a existência de dotação orçamentária suficiente e compatível com a despesa.

Deverá ser verificada, conforme a natureza da despesa:

- I – compatibilidade com PPA;
- II – compatibilidade com LDO;
- III – compatibilidade com LOA;
- IV – disponibilidade orçamentária;
- V – disponibilidade financeira;
- VI – adequação do cronograma de desembolso;
- VII – correta classificação da despesa;
- VIII – eventual repercussão nos limites e exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto à despesa de pessoal, a análise deverá considerar a classificação jurídica e contábil efetivamente aplicável ao modelo, não sendo suficiente presumir que toda despesa com trabalhadores da OSS será automaticamente computada como despesa de pessoal do Município.

A matéria deverá ser certificada pelos setores competentes de orçamento, finanças e controle.

Quanto à Emenda Parlamentar nº 71230008, no valor de R\$ 6.333.459,00, (Seis milhões, trezentos e trinta e três mil, quatrocentos e cinquenta e nove reais) **deverá ser formalmente demonstrada a regularidade do respectivo Plano de Trabalho, a pertinência da aplicação dos recursos ao objeto e sua compatibilidade com o cronograma financeiro da contratação.**

22. DO EXAME FORMAL DAS MINUTAS

Antes da publicação do edital, deverão ser corrigidas ou confirmadas as seguintes questões:

- a) Foro: corrigir a Cláusula Décima Sexta da minuta contratual, que atualmente indica a cidade de Vilhena, para fazer constar o foro competente de Porto Velho/RO. A minuta efetivamente contém essa previsão.
- b) Endereço eletrônico: preencher todos os campos atualmente destinados ao endereço eletrônico institucional e identificar claramente o canal oficial para recebimento das propostas.
- c) Recebimento por e-mail: estabelecer regras objetivas sobre data e hora de recebimento, confirmação, arquivos aceitos, eventual indisponibilidade do sistema, integridade dos documentos e protocolo.
- d) Certidões: harmonizar os prazos de validade das certidões exigidas no edital e no Termo de Referência.
- e) Proteção de dados: adequar as cláusulas à Lei Federal nº 13.709/2018, especialmente quanto ao tratamento de dados de usuários do SUS, profissionais e documentos assistenciais.
- f) Incidentes de segurança: definir responsabilidades e procedimentos de comunicação de incidentes, observada a legislação aplicável e a gravidade concreta do evento.

g) Plano de continuidade: exigir plano de contingência e continuidade assistencial antes do início efetivo da operação.

h) Sucessão trabalhista: revisar a Cláusula 15.4 e os dispositivos correlatos do TR.

i) Rateio: corrigir a inconsistência entre “5%” e “quatro e meio por cento”.

j) Referências normativas: retirar remissões federais incompatíveis com a natureza do Contrato de Gestão ou justificar expressamente sua utilização apenas como parâmetro subsidiário.

23. DA PUBLICIDADE DO PROCEDIMENTO

A publicação deverá observar, cumulativamente:

I – Diário Oficial do Município;

II – sítio eletrônico oficial do Município;

III – Portal da Transparência, quando aplicável;

IV – divulgação às entidades qualificadas;

V – disponibilização integral do edital e anexos;

VI – publicação da decisão administrativa que fundamentar o prazo excepcional, quando exigida pela orientação jurídica adotada;

VII – divulgação do resultado final;

VIII – divulgação da decisão de celebrar o Contrato de Gestão e das entidades que tenham manifestado interesse, na forma exigida pela legislação municipal.

A publicidade não constitui mera formalidade: no presente caso, é mecanismo essencial de compensação pela redução excepcional do prazo.

24. DA ORDEM CRONOLÓGICA DAS PROVIDÊNCIAS

Para evitar que o procedimento avance sem o saneamento das questões essenciais, recomenda-se a seguinte sequência:

Antes da publicação:

1. atualizar a demonstração da emergência;
2. certificar a manutenção da vigência do Decreto nº 20.763/2025;
3. certificar qualificação válida das OSS;
4. certificar Comissão de Seleção;
5. juntar declarações de impedimento;
6. adequar fase recursal;
7. corrigir cláusula trabalhista;
8. corrigir foro;
9. corrigir rateio;
10. preencher e-mail institucional;
11. conferir certidões;

12. definir protocolo eletrônico;
13. certificar dotação;
14. verificar Plano de Trabalho da Emenda nº 71230008;
15. revisar integralmente as fórmulas de julgamento;
16. formalizar decisão motivada sobre o prazo de 03 dias;
17. publicar edital e anexos.

Antes da assinatura:

18. confirmar resultado final e encerramento da fase recursal;
19. comprovar aprovação pelo Conselho de Administração da OSS;
20. comprovar regularidade da entidade vencedora;
21. constituir Comissão de Avaliação e Fiscalização;
22. conferir estrutura e condições para início;
23. validar cronograma financeiro;
24. confirmar dotação e disponibilidade;
25. formalizar as condições de transição;
26. assinar o Contrato de Gestão.

Durante a execução:

27. publicar extrato contratual;
28. acompanhar metas;
29. fiscalizar repasses;
30. controlar despesas administrativas;
31. acompanhar prestação de contas;
32. manter inventário dos bens;
33. fiscalizar obrigações trabalhistas;
34. fiscalizar transparência da OSS;
35. manter acompanhamento pela Comissão de Avaliação e Fiscalização;
36. manter o procedimento ordinário em tramitação prioritária;
37. realizar a transição quando homologado o procedimento definitivo.

25. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, no âmbito das atribuições técnico-jurídicas desta Subprocuradoria Administrativa de Convênios e Contratos da Procuradoria-Geral do Município de Porto Velho – SPACC/PGM, considerando os elementos constantes do Processo Administrativo **SEI nº 005.016627/2026-80 e os processos a ele vinculados**, OPINA-SE PELA VIABILIDADE JURÍDICA DO PROSSEGUIMENTO DA CONSULTA PARA SELEÇÃO EMERGENCIAL, destinada à celebração de Contrato de Gestão Emergencial para gestão, operacionalização e execução dos serviços de Atenção Primária à Saúde na Unidade Básica de Saúde do Residencial Orgulho do

Madeira, em estrutura provisória/transitória, DESDE QUE PREVIAMENTE SANEADAS AS RESSALVAS E CONDIÇÕES INDICADAS NESTE PARECER.

A viabilidade jurídica decorre:

I – do fundamento constitucional da prestação de serviços de saúde e da participação complementar da iniciativa privada;

II – da existência de legislação municipal específica sobre Organizações Sociais;

III – da previsão de chamamento público para seleção da entidade;

IV – da existência de situação emergencial assistencial concretamente documentada;

V – da existência de Estado de Emergência em Saúde Pública declarado pelo Decreto Municipal nº 20.763/2025, mas que necessita de manutenção;

VI – da demonstração de vazio assistencial no território do Residencial Orgulho do Madeira;

VII – da natureza transitória da solução;

VIII – da vinculação do procedimento emergencial ao chamamento ordinário;

IX – da adoção de critérios objetivos de seleção;

X – da manifestação jurídica prévia constante da Manifestação nº 03/2026/PGM-GAB.

25.1. Quanto ao prazo de 03 dias úteis

A adoção excepcional do prazo de 03 dias úteis não decorre automaticamente do estado de emergência.

Sua utilização no presente procedimento está sendo admitida em razão da Manifestação nº 03/2026/PGM-GAB, emitida no próprio processo, que apreciou especificamente a excepcionalidade e reconheceu sua viabilidade sob determinadas condicionantes.

Assim, antes da publicação, deverá ser formalizada decisão da autoridade administrativa competente, devidamente motivada, que:

- a) reconheça a situação emergencial atual;
- b) adote expressamente a orientação jurídica já emitida;
- c) demonstre a necessidade concreta do prazo reduzido;
- d) preserve publicidade e isonomia;
- e) assegure participação de todas as OSS aptas;
- f) discipline adequadamente os recursos;
- g) mantenha todos os demais requisitos do Decreto nº 20.901/2025.

Na ausência de cumprimento das condicionantes estabelecidas na manifestação jurídica prévia, deverá ser observado o prazo ordinário mínimo de 15 dias, previsto no art. 13 do Decreto nº 20.901/2025.

25.2. Quanto à seleção pública

A Consulta para Seleção Emergencial deverá permanecer caracterizada como procedimento de chamamento público, objetivo e impessoal, **não podendo converter-se em contratação direta** ou escolha discricionária da Administração.

A redução do prazo não autoriza a supressão das demais garantias de publicidade, igualdade, julgamento objetivo, motivação, recurso e controle.

25.3. Quanto ao Contrato de Gestão

A celebração do contrato deverá ficar condicionada, no mínimo, a:

- I – aprovação da proposta pelo Conselho de Administração da OSS;
- II – regularidade da qualificação da entidade;
- III – encerramento regular da fase recursal;
- IV – constituição da Comissão de Avaliação e Fiscalização;
- V – comprovação da disponibilidade orçamentária e financeira;
- VI – adequação final da minuta contratual;
- VII – correção da cláusula de sub-rogação trabalhista;
- VIII – correção das inconsistências formais apontadas;
- IX – definição das condições de início da operação;
- X – observância das regras de transparência e controle.

25.4. Quanto à transitoriedade

A contratação emergencial somente poderá subsistir enquanto presentes seus fundamentos fáticos e jurídicos.

A SEMUSA deverá manter prioridade na tramitação do Processo SEI nº 005.000848/2026-36 e acompanhar o Processo SEI nº 005.010800/2026-36, de modo que a solução provisória não se transforme em substituição permanente do procedimento definitivo.

A própria instrução do processo estabelece que o contrato emergencial terá vigência de até 12 meses e poderá ser extinto antecipadamente em razão da homologação do procedimento ordinário, com transição operacional limitada.

25.5. Ressalvas essenciais

A presente manifestação fica, portanto, condicionada ao saneamento dos seguintes pontos essenciais:

1. atualização da demonstração da emergência;
2. confirmação da manutenção da vigência do Decreto nº 20.763/2025;
3. formalização da decisão sobre o prazo excepcional de 03 dias;
4. adequação da disciplina recursal;
5. certificação da regularidade da Comissão de Seleção;
6. correção da cláusula de sub-rogação trabalhista;
7. correção do foro;
8. correção da inconsistência do percentual de 5%;
9. definição objetiva das despesas administrativas;
10. harmonização dos documentos relativos à habilitação;
11. confirmação de dotação e disponibilidade financeira;
12. verificação da regularidade do Plano de Trabalho da Emenda nº 71230008;
13. aprovação da proposta pelo Conselho de Administração da OSS vencedora;
14. constituição da Comissão de Avaliação e Fiscalização;

15. adequação das cláusulas de transparência e prestação de contas;
16. definição das condições de início da operação da estrutura provisória;
17. disciplina adequada dos bens adquiridos com recursos públicos;
18. manutenção do rito ordinário em tramitação prioritária;
19. correção de todas as inconsistências formais das minutas antes da publicação.

Cumpridas as providências acima, não se identifica, nos elementos atualmente submetidos à análise, óbice jurídico ao prosseguimento do procedimento de seleção pública emergencial, ressalvada a necessidade de nova apreciação jurídica caso ocorram alterações substanciais no objeto, no regime de seleção, na modelagem financeira ou na minuta contratual após a presente manifestação.

Por fim, REGISTRA-SE QUE ESTE PARECER POSSUI NATUREZA TÉCNICO-JURÍDICA, CONSULTIVA E OPINATIVA, não abrangendo a substituição da competência dos setores técnicos quanto ao dimensionamento assistencial, engenharia, arquitetura, licenciamento, estimativas de custos, disponibilidade financeira, avaliação epidemiológica, definição de metas ou demais aspectos de natureza eminentemente técnica e administrativa.

É o parecer. S.M.J.

Porto Velho-RO, 09 de setembro de 2026.

**HELEN REGINA LEMOS FERREIRA
SUBPROCURADORA ADMINISTRATIVA, CONVÊNIOS E CONTRATOS**



Documento assinado eletronicamente por **Helen Regina Lemos Ferreira, Subprocurador (a)**, em 09/09/2026, às 12:56, 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 **1526141** e o código CRC **4C0FDCE4**.



Referência: Processo nº 005.016627/2026-80

SEI nº 1526141