



**MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO**  
*Estado do Paraná*

**PARECER JURÍDICO N.º 0789/2020**

REQUERENTE : SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE  
INTERESSADOS : PREFEITO MUNICIPAL  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO  
DEPARTAMENTO DE COMPRAS, LICITAÇÕES E CONTRATOS  
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE  
CONTROLE INTERNO  
ASSUNTO : CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE PARA AS AÇÕES DE PREVENÇÃO  
E COMBATE A COVID-19

**1 RETROSPECTO**

Trata-se de solicitação da Secretaria Municipal de Saúde em que pretende a contratação direta, via dispensa, de 06 (seis) profissionais de saúde consistentes em 05 (cinco) enfermeiros e 01 (um) técnico em enfermagem, para suprir as necessidades de ações de prevenção e combate ao coronavírus (COVID-19) em atenção ao Decreto Municipal nº 267/2020, ao custo máximo de R\$ 40.338,50 (quarenta mil e trezentos e trinta e oito reais e cinquenta centavos), pelo período de 60 (sessenta) dias, prorrogáveis enquanto durar a pandemia, conforme o Decreto Municipal supracitado.

O procedimento veio acompanhado dos Termos de Referência, Parecer Contábil, Currículos, Registros Profissionais, Certidões Negativas e documentos pessoais dos seguintes profissionais: **Paula Cristina Dalle Laste, Janete Moscon, Madalena Babinski Ciotti, Vanessa Pietrobon de Marco, Marina Dentti Risso e Fernanda Sant'ana**

O Departamento de Compras, Licitações e Contratos encaminhou os autos para avaliação jurídica por parte desta Procuradoria Jurídica, levando-se em consideração o disposto no artigo 38, inciso VI e parágrafo único,<sup>1</sup> da Lei n.º 8.666/93.

É o relatório.

**2 FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO**

A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inc. XXI, a saber:

<sup>1</sup> Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...) VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade; (...) Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.



## MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO Estado do Paraná

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;*

O procedimento licitatório visa garantir não apenas a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, mas sim, visa assegurar o princípio constitucional da isonomia entre os potenciais prestadores do serviço ou fornecedores do objeto pretendido pelo Poder Público.

Entretanto, como destacado acima, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, ao fazer a exigência da licitação, ressalva “os casos especificados na legislação”, abre a possibilidade da lei ordinária fixar hipóteses para estabelecer exceções à regra de licitar, que é exatamente o que se observa pela disposição dos artigos 24 e 25 da Lei n.º 8.666/93, que tratam, respectivamente, sobre os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Partindo-se, portanto, da premissa que a regra é a licitação e a exceção a contratação direta, necessário diferenciar as formas de contratação direta, as quais foram resumidas pela Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 em *dispensa* e *inexigibilidade*. De forma muito simples e objetiva, Fernanda MARINELA assim as distingue:

*Quando a disputa for inviável, o certame será inexigível. De outro lado, a dispensa pressupõe uma licitação ‘exigível’ que só não ocorrerá por vontade do legislador. Em termos práticos, o administrador deverá verificar primeiramente se a licitação é exigível ou inexigível, conforme a possibilidade ou não de competição. Sendo assim, afastada a inexigibilidade, passará a verificar a presença dos pressupostos de dispensa da licitação.<sup>2</sup>*

Na dispensa, a licitação seria em tese possível, em face de uma necessidade pública específica e a existência de bens ou serviços disponíveis, em quantidades tais a justificarem uma licitação. Contudo, razões de ordem superior, relacionadas à satisfação de interesse público, também merecedor de imediata acolhida, justificam uma contratação direta, sem recurso à licitação.

---

<sup>2</sup> MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 7 ed. Niterói: Impetus, 2013. p. 465-466.



## MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO Estado do Paraná

Nos casos em que a lei autoriza a não realização da licitação diz-se ser ela *dispensável*. José dos Santos CARVALHO FILHO<sup>3</sup> ensina que a licitação dispensável tem previsão no artigo 24 da Lei 8666/93, e indica as hipóteses em que a licitação seria juridicamente viável, embora a lei dispense o administrador de realizá-la.

Já na *inexigibilidade* (art. 25, da Lei de Licitações e Contratos), a licitação seria inteiramente descabida em face da inviabilidade de competição, ou porque o objeto perseguido é singular, não existindo outro similar, ou porque singular é o ofertante do serviço ou o produtor/fornecedor do bem desejado. Em suma, um único particular está em condições de atender ao interesse público. O pressuposto aqui é a própria impossibilidade de competição.

Todavia, mesmo nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade, o administrador público não está inteiramente livre para contratar. É preciso a observância de determinados requisitos legais e constitucionais, os quais devem estar devidamente demonstrados nos autos do procedimento de dispensa ou inexigibilidade.

Além do enquadramento do caso concreto a alguma das hipóteses elencadas nos incisos do art. 24, da Lei n.º 8.666/93, é preciso que a contratação observe ainda o disposto no art. 26, do mesmo Diploma Legal, que assevera:

*Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.*

*Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:*

- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;*
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;*
- III - justificativa do preço.*
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.*

Vê-se, portanto, que é imprescindível a explicitação das razões da escolha do contratado, a justificativa do preço, evitando-se prejuízos ao erário em razão de superfaturamentos, e a publicação do extrato da dispensa na imprensa oficial.

Feitas essas considerações prévias, passa-se ao exame do caso concreto.

---

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007. p.225.



## MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO Estado do Paraná

### 2.2 O CASO CONCRETO

Cumpre salientar, primeiramente, que a terceirização de serviços só é cabível na Administração Pública quando a atividade pretendida só puder ser adequadamente realizada por terceiros, estranhos ao quadro de pessoal, ou seja, quando for indispensável habilitação incomum ou quando a complexidade do serviço exigir pessoal altamente qualificado ou quando o volume de serviço ou a eventualidade da atividade tornar dispendiosa para a Administração manter os servidores habilitados ao desempenho daquela atividade em caráter permanente.

Se não seguidas às cautelas necessárias, pode ensejar o enquadramento da terceirização na modalidade ilícita de contrato de fornecimento de mão-de-obra.

Nesta hipótese, a contratação de pessoas físicas determinadas para execução de um serviço específico é desvirtuada por fatores como pessoalidade ou subordinação direta. É alternativa inadmissível para a Administração Pública, pois caracteriza burla à norma constitucional que exige concurso para a investidura em cargo ou emprego público.

Tantos cuidados e cautelas não são gratuitos. Há um risco de dano ao erário, consubstanciado no pagamento de verbas trabalhistas a título de indenização. A Súmula nº 363 do Tribunal Superior do Trabalho estabelece que, mesmo sendo inadmissível a contratação de servidor sem concurso público após a Constituição Federal de 1988, aquele que laborou na Administração Pública em condições de onerosidade, habitualidade, pessoalidade e subordinação faz jus ao pagamento dos serviços efetivamente prestados.

Ou seja, a prestação de serviços é regular desde que inexistente pessoalidade e subordinação direta. Observa-se, no entanto, que, se frustrado ou pendente o concurso público, pode haver contratação apenas temporária e excepcional na forma da Lei nº. 8745/93.

No presente caso, no entanto, ocorre situação excepcionalíssima, mas devidamente autorizada por lei. Trata-se da possibilidade de contratação direta e temporária de profissionais para prestarem serviços relacionados às medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional, decorrente do corona vírus (Covid-19), tudo de acordo com a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, bem como com a Medida Provisória nº. 926, de 20 de março de 2020, e segundo regulamentação municipal constante dos Decretos Municipais n.º 156, 159, 189 e 267/2020.

Ademais, pretende-se a de 06 (seis) profissionais de saúde consistentes em 05 (cinco) enfermeiros e 01 (um) técnico em enfermagem para atuarem na intensificação dos trabalhos de prevenção e combate ao corona vírus nas unidades de saúde, pelo período



## MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO Estado do Paraná

de 60 (sessenta) dias, prorrogáveis enquanto durar a pandemia, conforme Decreto Municipal n.º 267/2020.

Portanto, levando-se em consideração os documentos que instruem o presente procedimento, e aqueles que são necessários em todos e quaisquer procedimentos licitatórios, passa a analisá-los, objetivamente:

**(a) Exigências Satisfeitas:**

- (i) Modalidade:** o caso concreto enquadra-se na hipótese prevista no art. 24, inc. IV, da Lei n.º 8.666/93<sup>4</sup>, e especificamente no art. 4º da Lei Federal n.º 13.979/2020<sup>5</sup>, alterado pela Medida Provisória n.º 926/2020. Trata-se de situação emergencial de saúde pública de importância internacional, sendo que a contratação de profissionais de saúde visa suprir as ações de enfrentamento ao corona vírus (Covid-19), restando presumidamente atendidas as condições elencadas no art. 4º-B da Lei n.º 13.979/2020<sup>6</sup>. Ademais, resta demonstrada a ausência de alternativa para a Administração Municipal tendo em vista a inexistência de concursos ou PSS vigentes para os mesmos cargos. Por fim, a forma de seleção dos contratados para esta dispensa está prevista no art. 2º, parágrafo único, do Decreto Municipal n.º 156/2020, alterado pelo Decreto n.º 159/2020, e a documentação correlata encontra-se acostada ao presente processo, verificando-se ser obrigatória apenas a apresentação da Certidão Negativa da Fazenda Nacional e Seguridade Social (conjunta), nos termos do art. 4º-F da Lei Federal n.º 13.979/2020<sup>7</sup>;
- (ii) Justificativa da Quantidade:** no Termo de Referência foi justificada a quantidade pretendida considerando que o quadro próprio de servidores encontra-se prejudicado diante do afastamento daqueles que se encontram no grupo de risco de contaminação e efeitos do corona vírus, assim como leva em conta o número inicial de profissionais necessários ao atendimento especialmente estruturado na UPA 24 Horas e nas unidades básicas de saúde relativos aos pacientes suspeitos e/ou positivos de contaminação da Covid-19, além de respeitar o

<sup>4</sup> Art. 24. É dispensável a licitação: IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

<sup>5</sup> É dispensável a licitação para a aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

<sup>6</sup> Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de: I - ocorrência de situação de emergência; II - necessidade de pronto atendimento da situação de emergência; III - existência de risco a segurança de pessoas, obras, prestação de serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; e IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

<sup>7</sup> Art. 4º-F. Na hipótese de haver restrição de fornecedores ou prestadores de serviço, a autoridade competente, excepcionalmente e mediante justificativa, poderá dispensar a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista ou, ainda, o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação, ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade relativa à Seguridade Social e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição.



## MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

### Estado do Paraná

quantitativo autorizado pelo art. 2º, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 156/2020<sup>8</sup>, alterado pelo Decreto Municipal nº 267/2020, prevendo jornada de 40 horas semanais, sendo que as contratações estão sendo encaminhadas conforme a procura de interessados e após viabilizada a seleção dos profissionais;

- (iii) **Justificativa do Valor:** o Termo de Referência justifica que o valor mensal a ser pago a cada profissional contratado corresponde ao piso fixado para a respectiva categoria no Plano de Cargos Municipal, nos termos do já mencionado art. 2º, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 156/2020;
- (iv) **Prazo de execução:** embora a Lei Federal nº. 13.979/2020 não disponha sobre um marco temporal previamente definido, observa-se que o Termo de Referência segue os ditames autorizados pelos Decretos Municipais nº 156 e 189/2020, alterados pelo Decreto nº 267/2020, no qual está previsto que o prazo está "limitado à vigência da situação de emergência". Portanto, ante a probabilidade indicada por alguns especialistas de que o cenário de emergência perdure por alguns meses, não se descarta a possibilidade de alterações aos mencionados Decretos, situação que poderá ensejar a modificação qualitativa dos contratos decorrentes da presente dispensa, mediante Termo Aditivo respectivo, para o fim de ampliar o prazo de execução com esteio, também, nos princípios do interesse público, da economicidade e da eficiência administrativa;
- (v) **Parecer Contábil:** a Secretaria Municipal de Finanças exarou parecer no qual atesta que os gastos com esta contratação integram os recursos mínimos destinados à saúde. O parecer contábil constitui exigência prescrita nos artigos 212 e 216, § 6º, ambos da Constituição de 1988. O art. 212 impõe aos entes federados a vinculação de parcela da arrecadação tributária, enquanto que o art. 216, § 6º apenas faculta a vinculação de tais receitas. Além disso, o art. 167 da Carta Política abre uma exceção à regra da impossibilidade de vinculação da receita proveniente de impostos, autorizando, contudo, quando se tratar de repasses destinados à saúde e à educação.

### 3 CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, esta Procuradoria Jurídica OPINA pela **viabilidade**, da contratação direta, via dispensa, dos profissionais de saúde **Paula Cristina Dalle Laste, Janete Moscon, Madalena Babinski Ciotti, Vanessa Pietrobon de Marco, Marina Dentti Risso e Fernanda Sant'ana**, consistentes em enfermeiras e técnica em enfermagem, respectivamente, para suprir as necessidades de ações de prevenção e combate ao corona vírus (Covid-19) em atenção ao Decreto Municipal nº. 267/2020, ao custo máximo de R\$

---

<sup>8</sup> Parágrafo único. Fica autorizada a contratação direta, mediante seleção de currículos pela Secretaria Municipal de Saúde, de até 20 (vinte) técnicos em enfermagem, 10 (dez) enfermeiros e 05 (cinco) médicos, durante o período de pandemia, limitado à vigência da situação de emergência de que trata este Decreto, pelo valor do piso fixado para a respectiva categoria em Lei Municipal, com pagamento a ser realizado por elemento, a fim de atender a necessidade urgente e imediata da Secretaria Municipal de Saúde."



**MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO**  
*Estado do Paraná*

40.338,50 (quarenta mil e trezentos e trinta e oito reais e cinquenta centavos), pelo período de 60 (sessenta) dias, prorrogáveis.

Ainda, como condição de validade dos atos, o Departamento de Compras, Licitações e Contratos ainda deverá, nos termos do art. 4º, parágrafo segundo, da Lei nº. 13.979/2020, imediatamente disponibilizar em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet) o resultado da dispensa, sua homologação e extrato dos contratos, contendo: o nome dos contratados, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil (CPF), o prazo contratual, o valor e o respectivo número do processo de contratação.

Neste caso, é necessário o cuidado com o formato dos arquivos a serem disponibilizados em meio eletrônico, de modo a não permitir alterações após o lançamento das informações no portal.

Ao mesmo tempo, visando garantir a transparência dos atos, independentemente de cumprimento do prazo disposto no art. 26 da Lei nº. 8.666/93, ante a ausência de qualquer menção na Lei nº. 13.979/2020 à utilização subsidiária da LLC, recomenda-se a publicação da dispensa no Diário Oficial (AMP) e no Mural de Licitações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme determina o art. 2º, inc. I,º da Instrução Normativa n.º 37/2009, do TCE/PR.

É o parecer, submetido à honrosa apreciação de Vossa Senhoria.

Francisco Beltrão/PR, 17 de julho de 2020.

**CAMILA SLONGO PEGORARO BONTE**

**DECRETOS 040/2015 - 013/2017**

**OAB/PR 41.048**

---

<sup>9</sup> "Art. 2º O Mural das Licitações Municipais será constituído por informações transmitidas pelos órgãos e entidades de Administração Pública Municipal, nos seguintes prazos: I. No mínimo, até 7 (sete) dias úteis antes do início da data prevista, no Edital ou outro instrumento convocatório, para a abertura do certame licitatório, de quaisquer das modalidades: convite, tomada de preços, concorrência, concurso, leilão e pregões presencial e eletrônico, e inclusive as licitações realizadas mediante Sistema de Registro de Preços."