



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO N.º 0810/2020

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 12 (doze) profissionais de saúde consistentes em 05 (cinco) enfermeiros e 06 (seis) técnicos em enfermagem e 01 (um) médico, 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\$ 74.781,92 (setenta e quatro mil e setecentos e oitenta e um reais e noventa e dois centavos), pelo período de 60 (sessenta) dias para os enfermeiros e técnicos de enfermagem e 30 (trinta) dias para o médico, todos prorrogáveis enquanto perdurar a pandemia, conforme o Decreto Municipal supracitado.

O procedimento veio acompanhado do Termo de Referência, Parecer Contábil, Currículos, Registros Profissionais, Certidões Negativas e documentos pessoais dos seguintes profissionais: **Myllena Noll Manenti, Gilse Mara Wescinski de Oliveira, Fernanda Alves Moreira Justino, Anderson Kalinoski, Aline Bampi, Angelise Lidiane Anibale, Vandressa Seberino Alves, Maricleia Fernanda de Oliveira dos Santos, Elaine Pereira, Maria Odete Souza de Lima, Ciliane Ribeiro de Lima e Eliel Marcos Reckziegel.**

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,¹ 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:

¹ 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.²

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.

Nos casos em que a lei autoriza a não realização da licitação diz-se ser ela *dispensável*. José dos Santos CARVALHO FILHO³ 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.

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

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



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO Estado do Paraná

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 atos 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.

2.2 O CASO CONCRETO

Cumpra 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.



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO Estado do Paraná

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, substanciado 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 12 (doze) profissionais de saúde consistentes em 05 (cinco) enfermeiros, 06 (seis) técnicos em enfermagem e 01 (um) médico para atuarem na intensificação dos trabalhos de prevenção e combate ao corona vírus nas unidades de saúde, pelo período de 60 (sessenta) dias (30 dias para o profissional médico), 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 8.666/93⁴, e especificamente no art. 4º da Lei Federal n.º. 13.979/2020⁵, alterado pela Medida

⁴ 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



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO

Estado do Paraná

Provisória nº. 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 nº. 13.979/2020⁶. 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 nº 156/2020, alterado pelo Decreto nº 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 nº. 13.979/2020⁷;

- (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 quantitativo autorizado pelo art. 2º, parágrafo único, do Decreto Municipal nº 156/2020⁸, 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. Ainda, com base no Decreto Municipal nº. 307 de 09 de julho de 2020, o Município adotou providências para não haver sobrecarga na jornada dos profissionais de saúde, estabelecendo proibição de execução de horas extras e implantando a realização de escalas, razão pela qual aumentou significativamente a quantidade de profissionais a serem contratados emergencialmente;
- (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;

oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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

- (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 prorrogação 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 **Myllena Noll Manenti, Gilse Mara Wescinski de Oliveira, Fernanda Alves Moreira Justino, Anderson Kalinoski, Aline Bampi, Angelise Lidiane Anibale, Vandressa Seberino Alves, Maricleia Fernanda de Oliveira dos Santos, Elaine Pereira, Maria Odete Souza de Lima, Ciliane Ribeiro de Lima e Eliel Marcos Reckziegel**, consistentes em enfermeiros, técnicos em enfermagem e médico, 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\$ 74.781,92 (setenta e quatro mil e setecentos e oitenta e um reais e noventa e dois centavos), pelo período de 60 (sessenta) dias para os enfermeiros e técnicos de enfermagem e 30 (trinta) dias para o médico, todos prorrogáveis enquanto perdurar a pandemia.

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.



MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO
Estado do Paraná

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, 24 de julho de 2020.

CAMILA SLOGO PEGORARO BONTE
DECRETOS 040/2015 - 013/2017
OAB/PR 41.048

⁹ “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.”