



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA

PARECER JURÍDICO 2021 – CPL/PMJ
Processo nº. 365/2021

Assunto: Dispensa de Licitação nº. 012/2021. Art. 24, IV da Lei nº 8.666/93.

1 – DOS FATOS

Trata-se de consulta encaminhada, que requer análise acerca da regularidade jurídico-formal do procedimento licitatório na Modalidade Dispensa de Licitação nº. 012/2021, cujo objeto **“Contratação de serviços médicos para o enfretamento de pacientes com o Covid-19 em atendimento caráter emergencial para suprir as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Jacareacanga em decorrência da Pandemia, conforme especificações do Termo de Referência”**.

O procedimento veio instruído com a justificativa para contratação direta dos serviços, com a documentação dos médicos, bem como a minuta do contrato.

É o breve relatório. Passo à análise.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

Note-se, que como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço encontra-se obrigada a realizar previamente processo de licitação, conforme previsto respectivamente no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

Art. 37 – omissis –

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.

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares, cujo primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA

forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Estes aspectos estão previstos de forma bem clara no art. 3º, da Lei de Licitações e Contratos:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Dessa forma, Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Para cumprir seu desiderato o poder público deve propiciar iguais oportunidades aos que desejam com ele contratar, estabelecendo, previamente, os padrões dos bens e serviços de que precisa para que possa atuar com eficiência na gestão dos recursos públicos. Do exposto, pode-se chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a de que a licitação atende a duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a *res publica*.

Todavia, existem certas situações em que o gestor público, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame, como são os casos previstos no art. 24 da Lei 8.666/93.

Noutros casos, dispõe a Lei de Licitações que é possível a contratação direta, por dispensa de licitação, quando se tratar de situação de emergência ou de calamidade pública, como previsto no art. 24 da mesma Lei, vejamos:

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;

2.1. DA CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA PARA ATENDER O ESTADO DE EMERGÊNCIA DE SAÚDE DE IMPORTÂNCIA INTERNACIONAL



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA

É sabido que o Brasil, o Estado do Pará e este Município de Jacareacanga estão vivenciando uma nova/segunda onda da pandemia do COVID-19, os números de infectados crescem todos os dias, sobrecarregando o sistema de saúde. É conhecido também que a relação demanda X números de profissionais disponíveis está longe de atingir o ideal; entretanto, é imprescindível que ao menos o necessário seja ofertado para atendimento hospitalar e ambulatorial, numa tentativa de diminuir ou ao menos controlar o lamentável aumento do número de óbitos.

Além de todas as dificuldades inerentes à uma pandemia, o Município de Jacareacanga tem suas próprias dificuldades, por estar localizado muito longe dos grandes centros e ainda receber recursos apenas para prestar Atenção Básica. Todavia, na prática, os profissionais de saúde prestam muito mais do que apenas os atendimentos da Atenção Básica de Saúde, principalmente no atual cenário pandêmico.

Ademais, a contratação temporária de médicos intercambistas cubanos seria para atender a situação de emergência de saúde de importância internacional (COVID-19).

A solução é razoável e proporcional à situação que se pretende proteger, e deve estar amparada em motivação técnica justa, legítima e criteriosa para o ato, atendendo também ao disposto no art. 22 das Leis de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (...)

Além disso, a Lei Complementar nº 07/1991 alterada pela Lei Complementar nº 131/2020, permite a contratação de pessoal por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, entre eles, a assistência a emergência em saúde pública.

Art. 1º A Lei Complementar nº 07, de 25 de setembro de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações: “Art. 1º A Administração Direta, Autárquica e Fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, inclusive Tribunais de Contas e Ministério Público, **poderá contratar pessoal por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público.**”

Parágrafo único. É considerado, para os fins desta Lei Complementar, de **excepcional interesse público**, o seguinte: (...)

II - assistência a emergências em saúde pública;



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA

Os contratos respectivos observarão prazos diferenciados para atender à situação atual de emergência, sendo, **excepcionalmente**, celebrados por apenas 06 (seis) meses e **exclusivamente** para o enfrentamento da COVID-19, vigorando enquanto perdurarem seus efeitos, inclusive em caso de prorrogação. Conforme o art. 2º da Lei Complementar nº 131/2020:

2º As contratações de pessoal temporárias necessárias ao enfrentamento da pandemia do COVID-19 poderão ser feitas sem a realização de processo seletivo simplificado, conforme disposto no parágrafo único do art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 07, de 1991.

§ 1º Para as contratações feitas na forma deste artigo, fica excepcionado o cumprimento do prazo previsto no parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar Estadual nº 07, de 1991.

§ 2º Os contratos temporários celebrados na forma deste artigo terão duração de 6 (seis) meses e poderão ser prorrogados enquanto perdurarem os efeitos da pandemia do COVID-19.

2.2. DA CONTRATAÇÃO DE MÉDICOS CUBANOS INTERCAMBISTAS

Sobre a contratação de médicos cubanos intercambistas, tem-se o entendimento da Procuradoria-Geral do Estado do Pará, Parecer nº SN/2020-PGE de 22 de abril de 2020, no seguinte sentido:

Pelo exposto, e analisando o objeto da **consulta formulada sobre a possibilidade legal de contratação temporária de médicos de nacionalidade cubana**, residentes no Brasil (Pará) e que atuaram, entre 2013 e 2018, no Programa “Mais Médicos para o Brasil”, sob responsabilidade do Governo Federal, e que não se encaixam nas exigências fixadas no art. 23-A da Lei n. 12.871/2013, concluo:

a) a situação de emergência de saúde e calamidade pública em decorrência da COVID19 foram decretadas no Estado do Pará pelo Decreto Legislativo nº 02/2020 e Decreto nº 687/2020; (...)

c) no enfrentamento da emergência pela COVID-19 é notório o deficit de profissionais de saúde para o atendimento básico e intensivo aos pacientes, principalmente médicos; (...)

f) segundo regras fixadas na Lei Federal nº 12.871/2013, médicos intercambistas cubanos atuaram junto ao SUS de 2013 a 2018, habilitados pelo Ministério da Saúde após cumprirem todas as exigências legais de formação, autorização para exercício em país estrangeiro, especialização, etc.; (...)

h) no entanto, a Lei Federal nº 13.958/2019 instituiu o Programa “Médicos pelo Brasil” e acrescentou à Lei nº 12.871/2013 a possibilidade de reincorporação dos intercambistas ao Programa anterior (“Mais Médicos”), pelo prazo improrrogável de 02 anos, desde que atendidos cumulativamente os requisitos dispostos no art. 23-A. **Esses critérios poderão ser por ora desconsiderados para efeito de contratação temporária, diante da situação de excepcional emergência**, considerando também que os profissionais receberam habilitação para exercer a medicina no



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA

Brasil antes da mudança legislativa e amparada a Administração no art. 22 da Lei nº 13.655/2018;

i) em razão das circunstâncias e necessidades emergenciais expostas, recomenda-se que a contratação temporária dos profissionais cubanos esteja acompanhada da aferição pela UEPA e Conselho Estadual de Educação das condições previstas na Lei nº 13.959/2019 para o “Revalida”, que se manteriam íntegras até que o Governo Federal instaure processo para aplicação do exame, condicionando-se a manutenção do contrato temporário à aprovação;

j) **a contratação temporária que pretende o Estado realizar deve observar as regras do art. 2o da Lei Complementar nº 131/2020, com dispensa de PSS e pelo prazo de 06 meses, incluindo-se cláusula de rescisão antecipada caso o médico se submeta ao “Revalida” e não obtenha aprovação; (...)**

A Lei nº 12.871/2013, que instituiu o Programa “Mais Médicos”, regulamenta os médicos cubanos intercambistas.

Art. 1º É instituído o Programa Mais Médicos, com a finalidade de formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS) e com os seguintes objetivos:

I - diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde;

II - fortalecer a prestação de serviços de atenção básica em saúde no País;

III - aprimorar a formação médica no País e proporcionar maior experiência no campo de prática médica durante o processo de formação;

IV - ampliar a inserção do médico em formação nas unidades de atendimento do SUS, desenvolvendo seu conhecimento sobre a realidade da saúde da população brasileira;

V - fortalecer a política de educação permanente com a integração ensino-serviço, por meio da atuação das instituições de educação superior na supervisão acadêmica das atividades desempenhadas pelos médicos;

VI - promover a troca de conhecimentos e experiências entre profissionais da saúde brasileiros e médicos formados em instituições estrangeiras;

VII - aperfeiçoar médicos para atuação nas políticas públicas de saúde do País e na organização e no funcionamento do SUS; e

VIII - estimular a realização de pesquisas aplicadas ao SUS.

Art. 13. É instituído, no âmbito do Programa Mais Médicos, o Projeto Mais Médicos para o Brasil, que será oferecido:

I - aos médicos formados em instituições de educação superior brasileiras ou com diploma revalidado no País;

II - aos médicos formados em instituições de educação superior estrangeiras, por meio de intercâmbio médico internacional.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA

§ 1º A seleção e a ocupação das vagas ofertadas no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil observarão a seguinte ordem de prioridade:

I - médicos formados em instituições de educação superior brasileiras ou com diploma revalidado no País, inclusive os aposentados;

II - médicos brasileiros formados em instituições estrangeiras com habilitação para exercício da Medicina no exterior;

III - médicos estrangeiros com habilitação para exercício da Medicina no exterior.

§ 2º Para fins do Projeto Mais Médicos para o Brasil, considera-se:

I - médico participante: médico intercambista ou médico formado em instituição de educação superior brasileira ou com diploma revalidado;

II - médico intercambista: médico formado em instituição de educação superior estrangeira com habilitação para exercício da Medicina no exterior.

Art. 15. Integram o Projeto Mais Médicos para o Brasil:

I - o médico participante, que será submetido ao aperfeiçoamento profissional supervisionado;

§ 1º São condições para a participação do médico intercambista no Projeto Mais Médicos para o Brasil, conforme disciplinado em ato conjunto dos Ministros de Estado da Educação e da Saúde:

I - apresentar diploma expedido por instituição de educação superior estrangeira;

II - apresentar habilitação para o exercício da Medicina no país de sua formação;

III - possuir conhecimento em língua portuguesa, regras de organização do SUS e protocolos e diretrizes clínicas no âmbito da Atenção Básica.

Art. 16. O médico intercambista exercerá a Medicina exclusivamente no âmbito das atividades de ensino, pesquisa e extensão do Projeto Mais Médicos para o Brasil, dispensada, para tal fim, nos 3 (três) primeiros anos de participação, a revalidação de seu diploma nos termos do § 2º do art. 48 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

§ 2º A participação do médico intercambista no Projeto Mais Médicos para o Brasil, atestada pela coordenação do Projeto, é condição necessária e suficiente para o exercício da Medicina no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil, não sendo aplicável o art. 17 da Lei nº 3.268, de 30 de setembro de 1957.

§ 3º O Ministério da Saúde emitirá número de registro único para cada médico intercambista participante do Projeto Mais Médicos para o Brasil e a respectiva carteira de identificação, que o habilitará para o exercício da Medicina nos termos do § 2º. (...)



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA

O Governo Federal, pela Medida Provisória nº 890/2019, posteriormente convertida na Lei nº 13.958/2019, instituiu o Programa “Médicos pelo Brasil”, sem revogar o anterior “Mais Médicos”, com a finalidade de incrementar a prestação de serviços médicos em locais de difícil provimento ou de alta vulnerabilidade e de fomentar a formação de médicos especialistas em medicina de família e comunidade, no âmbito da atenção primária à saúde no Sistema Único de Saúde (SUS).

A Lei nº 13.958/2019 também acrescentou à Lei nº 12.871/2013 o art. 23-A, que dispõe:

Art. 34. A Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 23-A: “Art. 23-A Será reincorporado ao Projeto Mais Médicos para o Brasil, na forma do inciso II do caput do art. 13 desta Lei, pelo prazo improrrogável de 2 (dois) anos, o médico intercambista que atender cumulativamente aos seguintes requisitos:

I - estar no exercício de suas atividades, no dia 13 de novembro de 2018, no âmbito do Projeto Mais Médicos para o Brasil, em razão do 80º Termo de Cooperação Técnica para implementação do Projeto Ampliação do Acesso da População Brasileira à Atenção Básica em Saúde, firmado entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde;

II - ter sido desligado do Projeto Mais Médicos para o Brasil em virtude da ruptura do acordo de cooperação entre o Ministério da Saúde Pública de Cuba e a Organização Pan-Americana da Saúde/Organização Mundial da Saúde para a oferta de médicos para esse Projeto;

III - ter permanecido no território nacional até a data de publicação da Medida Provisória nº 890, de 1º de agosto de 2019, na condição de naturalizado, residente ou com pedido de refúgio.”

A Lei editada em 2019, portanto, no contexto do novo “Médicos pelo Brasil”, previu a possibilidade de reincorporação dos médicos intercambistas ao Programa anterior, pelo prazo improrrogável de 02 (dois) anos, desde que atendidos cumulativamente os requisitos dispostos no art. 23-A, critérios claramente aleatórios e que não respondem a um comando técnico, profissional ou acadêmico.

Esses critérios, como referido, em nada se relacionam com a formação do médico intercambista já antes habilitado para atuar no Brasil, segundo a própria Lei nº 12.871/2013, ainda em vigor, e são meras escolhas feitas pelo Governo Federal e adotadas fortuitamente, seguindo parâmetros temporais aleatórios que não deveriam invalidar a habilitação conferida pelo Ministério da Saúde ao exercício legal da medicina, além de toda a capacitação realizada no âmbito do SUS e o reconhecimento da diplomação no país de origem, com autorização para exercício da medicina em país estrangeiro.



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA

A propósito, os arts. 15 e 16 da Lei nº 12.871/2013 exigem do médico intercambista o diploma, a habilitação para o exercício da medicina no país de formação e no estrangeiro, além do conhecimento da língua portuguesa e das regras de organização do SUS.

Não há razoabilidade nesses critérios e eles certamente não se sustentam diante de uma pandemia que exige a atuação do máximo de profissionais de saúde aptos ao atendimento básico e intensivo de pacientes infectados. Não permitir a contratação temporária desses médicos, ainda que fora do contexto imposto pela União no art. 23-A da Lei nº 12.851/2013, seria agora, em situação de pandemia, atentar contra a saúde e a vida dos munícipes, deixando-os agonizar sem o atendimento emergencial indispensável. Não se pode dispensar a experiência dos intercambistas na sua atuação junto ao SUS, de extrema utilidade no cenário atual de enfrentamento à COVID-19.

Limitar as medidas ao alcance do Município pelas exigências impostas para reincorporação desse grupo médico ao SUS, neste momento, seria violar o direito à vida, saúde e à dignidade humana, garantidos nos arts. 5º e 6º da CF/88. O ato certamente encontra sustentação também nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, dada o estado de calamidade declarado e que demanda do Poder Público medidas excepcionais de proteção e ação.

Essa é a fundamentação.

Passo à conclusão.

3 – CONCLUSÃO

Diante do exposto e observado o valor a ser praticado na contratação que não poderá ser superior aos preços comparativamente praticados no mercado, opino pela legalidade na contratação direta na presente análise, com fundamento no art. 24, IV da Lei nº 8.666/93 e art. 2º da Lei Complementar nº 131/2020.

Este é, respeitosamente, o parecer.

Jacareacanga – PA, 15 de janeiro de 2021.

MILENA RAYNÁ LIMA GOMES

Assessora Jurídica

Advogada – OAB/PA 29.539