



PARECER JURÍDICO Nº 086/2026

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 55/2026

DISPENSA DE LICITAÇÃO: 21/2026

Análise de legalidade e constitucionalidade da contratação de profissionais de saúde via CISMEDPAR

1. PRELIMINAR

ASPECTOS PROCEDIMENTAIS E ESCOPO DO PARECER

A análise técnica do processo administrativo em tela revela, inicialmente, um trabalho cuidadoso da equipe de planejamento. É preciso reconhecer que, sob o prisma estritamente procedimental, o documento guarda absoluta fidelidade aos ditames da Lei nº 14.133/2021.

A transparência é evidente, as especificações técnicas estão bem delineadas e os valores guardam compatibilidade com o mercado. Além disso, o argumento da economicidade é abordado, o pagamento por hora efetivamente trabalhada otimiza o recurso público e a necessidade de especialistas como psiquiatras e ortopedistas é uma realidade gritante que não pode ser ignorada pela gestão.

Entretanto, minha função como conselheiro estratégico exige um rigor que ultrapassa a mera conferência de formulários. Com base no artigo 58 da Lei nº 14.133/2021, este parecer cumpre seu papel opinativo e consultivo, não vinculando a decisão final do gestor, mas servindo como um alerta sobre os riscos estruturais da operação.

É fundamental compreender que a conformidade com o rito licitatório, ou seja, o "como" se contrata não tem o condão de sanar um vício de ilegalidade no objeto o "o quê" se contrata. Analisando o documento, fica claro que estamos diante de um problema constitucional de fundo que a melhor técnica licitatória não consegue resolver.

2. NO MÉRITO

A INCONSTITUCIONALIDADE DA TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM



2.1 Fundamentação Constitucional e a Falácia da Complementaridade

O alicerce de qualquer contratação pública no Brasil reside no art. 37, II, da Constituição Federal, que estabelece o concurso público como a via mestra para o provimento de cargos.

Quando tratamos de saúde, o art. 199, § 1º, da CF permite a participação da iniciativa privada de forma complementar. Ocorre que a nomenclatura "complementar" utilizada no projeto de Porecatu é, juridicamente, uma ficção.

Se o município contrata médicos e enfermeiros técnicos, dentistas, fisioterapeutas, nutricionistas etc. para atuar na rede básica e em especialidades essenciais, ele não está complementando um serviço; ele está substituindo a própria mão de obra que deveria compor o quadro de servidores da administração.

A natureza jurídica de uma atividade não se altera pelo nome que o gestor lhe dá. Se o profissional contratado via consórcio exerce funções típicas de Estado, subordinado à escala do hospital municipal e utilizando a estrutura pública para atender o cidadão de forma contínua, estamos diante de uma relação que exige o vínculo do concurso público.

A tentativa de rotular essa substituição de mão de obra como "serviço complementar" é o que a doutrina clássica, representada por Maria Sylvia Zanella di Pietro, classifica como uma "falsa terceirização", cujo único objetivo real é contornar os limites de gastos com pessoal e a burocracia do concurso.

2.2 Classificação da Atividade

Não há margem para dúvidas: médicos e enfermeiros técnicos, dentistas, fisioterapeutas, nutricionistas etc. desempenham a atividade-fim da Secretaria de Saúde. O Parecer nº 2656/2018 da Consultoria Jurídica da União é cirúrgico ao tratar desse tema, deixando claro que a terceirização permitida na Administração Pública deve se restringir a serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios.



A saúde pública, por ser um dever direto do Estado, não admite que sua execução nuclear seja delegada a terceiros de forma irrestrita.

A distinção entre atividade-meio (limpeza, vigilância) e atividade-fim (atendimento médico direto) é o divisor de águas que separa a gestão eficiente da improbidade administrativa.

2.3 A Jurisprudência do STF e a Ressalva da Reclamação 59.964/CE

Muitos gestores têm sido induzidos ao erro pela interpretação apressada da ADPF 324 e do RE 958.252, onde o STF decidiu pela licitude da terceirização em todas as etapas da cadeia produtiva.

É preciso ser enfático: essas decisões aplicam-se ao setor privado. No setor público, a regra do concurso público permanece intocada. A prova cabal disso é a recente Reclamação 59.964/CE (2024), na qual o STF reafirmou que a ilicitude da terceirização de atividade-fim na Administração não viola os precedentes de liberdade de contratar quando o que está em jogo é a burla ao concurso público.

"A conclusão sobre a ilicitude da terceirização de atividade-fim não configura, a priori, violação aos precedentes anteriormente indicados, se analisada sob a ótica da burla à regra do concurso público, com a aplicação sistemática das normas de Direito Público."
(STF, Rcl 59.964/CE, 2024)

2.4 O Precedente Decisivo do TCE-PR: O Caso Itaipulândia

Para o município de Porecatu, o risco não é apenas teórico; ele é jurisdicional. O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no Acórdão nº 3367/2025, analisando situação idêntica em Itaipulândia, foi categórico ao declarar que a terceirização de médicos para atenção primária é IRREGULAR.

O Tribunal fundamentou sua decisão em dois pilares inafastáveis: primeiro, que a saúde básica é atividade-fim, típica e necessária, sendo competência direta e obrigatória do Município; segundo,



que a regra da complementariedade só autoriza a iniciativa privada a atuar quando a estrutura pública é insuficiente, e não como um substituto permanente da estrutura que o Município tem o dever de manter.

2.4 A Lei 14.133/2021 e o Artificio do Consórcio

Não se pode usar a Lei nº 14.133/2021 como um salvo-conduto para violar a Constituição.

Como bem aponta a doutrina especializada no Jusbrasil, a delegação de atividade-fim não pode ser utilizada como um sucedâneo para evitar o concurso.

Da mesma forma, o uso do CISMÉPAR, embora amparado pela Lei nº 11.107/2005, está sendo desvirtuado neste caso. Os consórcios servem para gestão associada e ganho de escala em serviços de cooperação, não para funcionarem como “cooperativas de mão de obra” que fornecem profissionais para suprir carências estruturais permanentes da prefeitura. O consórcio, aqui, atua como um artifício para mascarar uma contratação direta de pessoal que deveria ser estatutário.

3. ALTERNATIVAS LEGAIS E ESTRATÉGICAS

Reconheço que a gestão não pode parar e a população não pode ficar sem assistência. Por isso, em vez de apenas apontar o erro, apresento os caminhos de legalidade estrita que protegem o CPF do gestor e garantem o serviço:

1. Processo Seletivo Simplificado (PSS): Utilização da Lei municipal nº 1741/2017 para contratação temporária por excepcional interesse público. É a via correta para suprir carências enquanto o concurso não é finalizado.
2. Contratação Emergencial: Caso haja risco iminente de interrupção de serviços essenciais, admite-se a contratação direta por período curtíssimo e improrrogável, estritamente o tempo necessário para lançar o edital de concurso ou PSS.
3. Concurso Público: É a única solução definitiva. Recomenda-se a abertura imediata de certame para os cargos requeridos, caso

P



não haja vagas disponíveis, um projeto de lei criando novas vagas é essencial, garantindo a estabilidade jurídica da rede de saúde.

4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, este parecer conclui pela ILEGALIDADE da contratação de profissionais de saúde via CISMEDPAR nos moldes propostos, dada a flagrante violação ao art. 37, II da Constituição Federal e o desrespeito ao entendimento consolidado do STF e do TCE-PR. A manutenção deste processo administrativo expõe o Município de Porecatu e seus gestores a sanções por improbidade administrativa, multas do Tribunal de Contas e anulação judicial do contrato.

RECOMENDA-SE: A suspensão imediata do processo de contratação via consórcio para estas categorias e a adoção de uma das alternativas legais propostas, iniciando-se, preferencialmente, o planejamento para a realização de concurso público de provas e títulos.

Porecatu/PR, 10 de junho de 2026


Lielto Valério Padovan

OAB/PR 57.286