



Referência/Processo Administrativo: 020250.00305/2019-1

Assunto: Contratação da Consultora Lindinalva Helena Barbosa Teixeira

Interessado: COEPG

## Parecer nº 55/2019 PROJU/FUNESA

### I – RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação de parecer acerca da possibilidade jurídica de contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, de consultoria especializada visando a realização do Curso Avançado de Processo Administrativo Sanitário para qualificação de profissionais de nível médio e superior dos municípios que executam as ações do SISPACTO e técnico da DIVISA.
2. Consta dos autos CI solicitando autorização da DIGER, Projeto Básico, *currículo lattes*, proposta, cópia de documento de identificação (CPF e RG), documentos do contratado relativos a outros contratos similares, portarias da CPL, análise de viabilidade orçamentária, minuta de ratificação de inexigibilidade de licitação, justificativa técnico-legal e minuta de contrato.
3. É o relatório.

### II – FUNDAMENTAÇÃO

4. Inicialmente, considera-se oportuno ressaltar que a presente manifestação toma por base os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe. Tem-se, assim, que incumbe a esta Procuradoria prestar a consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos.

5. Conforme se observa da meta I.1.9.2 do Plano Anual de Atividades de 2019 está prevista a realização de um curso avançado de processo administrativo sanitário com o objetivo de desenvolver habilidades intrínsecas aos profissionais de VISA (Estadual/Municipais) e LACEN/SE na aplicação do processo administrativo sanitário como atribuição inerente a sua atividade.



6. A FUNESA pretende contratar a Consultora Lindinalva Helena Barbosa Teixeira, por inexigibilidade de licitação, para a realização desse serviço, profissional esta, segundo a justificativa e documentação anexada, com notória especialização na área.

7. De acordo com a justificativa para contratação:

*A Política de Saúde encontra-se fundamentada em princípios finalísticos (universalidade, equidade e a integralidade das ações), organizativos (descentralização, hierarquização e comando único), e o controle social, segundo preconiza a lei federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.*

*Nesse sentido os sistemas de saúde devem ser organizados de forma a responder as necessidades de ações de promoção, prevenção, cura e recuperação.*

*A Vigilância Sanitária como parte integrante do Sistema Único de Saúde, tem a prerrogativa de executar ações de prevenção e proteção à saúde. Sendo esta uma área que tem como objetivo a intervenção dos riscos de agravos à saúde da população, é de fundamental importância consolidar seu funcionamento no Estado e Municípios, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população.*

*A descentralização das ações da VISA vem ocorrendo no Estado, através das pactuações realizadas, no âmbito da Comissão Intergestores Bipartite-CIB e atualmente por Regiões, por meio das CIR's, em virtude Contrato Organizativo das de Ação pública – COAP. Entretanto, o Processo Administrativo Sanitário é o único indicador que deve ser executado por todas as vigilâncias sanitárias, não sendo possível sua pactuação por Região.*

*O Fortalecimento do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária passa prioritariamente pela qualificação dos recursos humanos, preparando-os, para executar as ações de vigilância sanitária com eficiência e eficácia, dentro das normas legais e regulamentares, diante do conjunto de responsabilidades, inerente ao exercício da atividade.*

*O Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, portanto, tem como desafio qualificar os técnicos, na busca do aprimoramento das ações de VISA no âmbito dos municípios, propiciando assegurar os conhecimentos necessários na prestação/execução dos serviços de VISA.*

*A complexidade da natureza do trabalho de VISA, a torna diferenciadas das outras práticas de saúde, devido seu universo de atuação demandar necessidade de saberes de vários campos do conhecimento, principalmente o jurídico, para que as ações não sejam consideradas nulas, o que torna imprescindível a necessidade de realização do Curso Avançado de Processo Administrativo Sanitário.*

*Devido à especificidade do trabalho da VISA e por não ter no Estado de Sergipe um profissional qualificado que possa atender a essa demanda, será necessário contratar um consultor com expertise nas ações da VISA e em questões jurídicas para qualificar e embasar a atuação dos profissionais que trabalham na VISA do Estado. Segundo a ANVISA, existem poucos profissionais da área jurídica no país que possuem especialização em direito sanitário e que julgou vários processos administrativos pelo país e portanto possui a qualificação que o curso requer.*

8. Ainda de acordo com a justificativa, a notória especialização do profissional e a singularidade dos serviços estariam cabalmente demonstradas:

*A complexidade da natureza do trabalho de VISA, a torna diferenciadas das outras práticas de saúde, devido seu universo de atuação demandar necessidade de saberes de vários campos do conhecimento, principalmente o jurídico, para que as ações não sejam*



consideradas nulas, o que torna imprescindível a necessidade de realização do Curso Avançado de Processo Administrativo Sanitário.

Devido à especificidade do trabalho da VISA e por não ter no Estado de Sergipe um profissional qualificado que possa atender a essa demanda, será necessário contratar um consultor com expertise nas ações da VISA e em questões jurídicas para qualificar e embasar a atuação dos profissionais que trabalham na VISA do Estado. Segundo a ANVISA, existem poucos profissionais da área jurídica no país que possuem especialização em direito sanitário e que julgou vários processos administrativos pelo país e portanto possui a qualificação que o curso requer.

9.

Nesse Tócar, o curso se dará da seguinte maneira:

O curso será ministrado em 5 (cinco) dias, num total de 80 horas-aula, divididas em 20 horas de aulas teóricas e 20 horas direcionadas às aulas de dispersão.

Os procedimentos metodológicos utilizados: exposição conceitual, aulas práticas, estudos de casos, trabalhos em grupo, dinâmicas de grupo, vídeos e debates.

As aulas práticas serão realizadas por meio de atividades de dispersão, em forma de treinamento em serviço e supervisionadas à distância pela consultora. Os profissionais serão divididos em 5 equipes com 6 participantes, os quais serão encaminhados para estabelecimentos de alimentos, medicamentos e serviços de saúde para realizarem a atividade de inspeção sanitária.

#### CONTEÚDO PROGRAMÁTICO

1. VIGILÂNCIA SANITÁRIA E SAÚDE PÚBLICA – UM BREVE HISTÓRICO
2. VIGILÂNCIA SANITÁRIA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
  - Fundamento Legal da Atividade de fiscalização
3. FUNDAMENTOS DA VIGILÂNCIA SANITÁRIA: REGULAÇÃO, RISCO, SEGURANÇA SANITÁRIA, REGULAÇÃO, PODER DE POLÍCIA E RESPONSABILIDADE PÚBLICA
  - Regulação sanitária
  - Risco
  - Responsabilidade Pública
  - Segurança Sanitária
4. NOÇÕES BÁSICAS DE DIREITO CONSTITUCIONAL
  - Fontes do Direito Administrativo
  - Hierarquia das Normas
5. NOÇÕES BÁSICAS DE DIREITO ADMINISTRATIVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
  - Separação dos poderes
  - A Competência entre os Entes Federados
  - Federação Brasileira na Constituição Federal
  - Da Competência
  - Administração Pública – Sentido Objetivo e Sentido Subjetivo

Sentidos da Administração Pública

  - Princípios Constitucionais da Administração Públicas
  - Poderes da Administração Públicas
6. O PODER DE POLÍCIA NAS AÇÕES DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA
  - Atributos do Poder de Polícia
  - Limites do Poder de Polícia



#### 7. PROCESSO ADMINISTRATIVO SANITÁRIO

- Conceito
- Ato administrativo
- Atributos
- Vinculação e discricionariedade
- Anulação e Revogação de Atos Administrativos
- Princípios do processo Administrativo Sanitário
- Finalidade do Processo Administrativo Sanitário
- Infração Sanitária Classificação
- Circunstâncias Atenuantes
- Circunstâncias Agravantes
- Fases do processo Administrativo Sanitário
- Instauração
- Instrução
- Julgamento
- Penalidades
- Espécies
- Aplicação das penalidades
- Encerramento do P.A.S.
- Publicação da decisão finalística

#### 8. ANÁLISE FISCAL

- Coleta de amostras
- Procedimentos para análise sem interdição
- Procedimentos para análise com interdição
- Termos utilizados em Vigilância Sanitária

#### 9. SERVIDOR PÚBLICO: DEFINIÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO

- Responsabilidades do Servidor
- Responsabilidade do Servidor perante as normas sanitárias
- A Administração Pública e Ética
- Definição de ética

#### 10. DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

- Classificações
- Crimes Funcionais
- Os crimes contra a Administração Pública na lógica do Direito Penal

#### 11. ATIVIDADES DE DISPERSÃO

10. Em regra, as contratações promovidas pela Administração Pública são sempre precedidas de licitação, assegurada a igualdade de competição entre os concorrentes e o devido processo legal, esse caracterizado pelo contraditório e pela ampla defesa. Todo o procedimento licitatório é regulamentado pela Lei nº 8.666, de 1993, ressalvados os demais casos previstos na legislação extravagante.

11. Ocorre, porém, que o Estatuto das Licitações estabeleceu duas formas de contratação direta, sem licitação, para efeito de contratação com terceiros, quais sejam, a dispensa de licitação e a inexigibilidade de licitação, nos casos em que a própria lei especifica, principalmente quando não se viabiliza a competitividade.



12. Nos termos da justificativa constantes dos autos, a contratação estaria amparada no art. 25, II, §1º, c/c o art. 13, VI, da Lei nº 8.666/93 e serviria para promover a qualificação de profissionais de nível médio e superior dos municípios que executam as ações do SISPACTO e técnico da DIVISA.

13. Consoante se observa desses dispositivos legais, a **contratação direta** de consultor para capacitar os referidos profissionais depende do preenchimento de alguns requisitos, quais sejam: a) o serviço de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal deve ser enquadrado como técnico profissional especializado e ter natureza singular; b) o profissional contratado deve ter notória especialização.

14. **Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal** pode ser entendido como um processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio de desenvolvimento de competências individuais.

15. **Serviço técnico profissional especializado**, segundo as lições de Helly Lopes Meireles<sup>1</sup>, é aquele "que exige, além da habilitação profissional pertinente, conhecimentos mais avançados na técnica de sua execução, operação ou manutenção. Esses conhecimentos podem ser científicos ou tecnológicos, vale dizer, de ciência pura ou de ciência aplicada ao desenvolvimento das atividades humanas e às exigências do processo social e econômico em todos os seus aspectos".

16. Para Marçal Justem Filho<sup>2</sup>, "a **natureza singular** caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional 'especializado'. Envolve os casos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado)".

17. Nos termos do art. 25, §1º, da Lei de Licitações, "considera-se de **notória especialização** o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto contratado".

18. Trazendo a discussão para o caso dos autos, infere-se, à luz dos documentos constantes dos autos que a área técnica da FUNESA conseguiu demonstrar, salvo melhor juízo, o atendimento dos citados requisitos, eis que: a) a qualificação de profissionais para o desenvolvimento de habilidades que possibilitem a estes profissionais

1 Estudos e Pareceres de Direito Público, vol. VIII, São Paulo: RT, 1984, p. 83.

2 Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativo, 15ª, São Paulo: Dialética, 2012, p. 420.



conhecer e aplicar o Processo Administrativo Sanitário como atribuição inerente a sua atividade, enquadra-se na definição de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal e de serviço técnico profissional especializado de natureza singular; e, b) o profissional que prestará o serviço possui notória especialização.

19. Quanto ao preço, foi orçado no PAA/2019, para esse curso, o montante de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais), conforme comprova a Declaração de Viabilidade Orçamentária anexada.

20. Conforme se observa da proposta da profissional, foi cobrado o valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), para um total de 80 (oitenta) horas aula.

21. Na linha de entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União (TCU – Acórdão nº 1.945/2006 e 1.705/2003), o preço da pretendida contratação está devidamente justificado (art. 26, III, Lei nº 8.666/93), eis que consta dos autos documento comprovando que o preço proposto pela profissional é similar ao cobrado de outro tomador do serviço, observadas as peculiaridades de cada caso. Vale ressaltar que o valor que está sendo cobrado pelo serviço é, inclusive, inferior ao Orçado quando da celebração do PAA/2019.

22. Quanto a minuta acostada, verifica-se que atende aos requisitos previstos na legislação de regência, em especial aos arts. 54 e 55 da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações).

23. Por fim, mas não menos importante, a Doutrina e a Jurisprudência, inclusive do TCU, em atenção ao princípio da economicidade, são uníssonas no sentido de ser **inexigível a publicação em DOE do ato de ratificação da situação de dispensa ou inexigibilidade de licitação**, na forma do art. 26 da Lei nº 8.666/93, quando o valor da contratação for inferior ao limite fixado no art. 24, II, do mesmo diploma legal.

24. Esse é o entendimento esposado por Jessé Torres (PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres e outro. Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 324 a 326) e também pelo TCU conforme pode ser verificado abaixo:

"4.2.4 hipóteses de dispensa do art. 24, incisos III e seguintes, e situações de inexigibilidade do art. 25 da Lei nº 8.666/93, cuja contratação pode efetivar-se, em termos, nos moldes dos incisos I e II do art. 24.

(...)

A Administração Pública, tanto ao licitar como ao contratar diretamente com o fornecedor de bens, serviços ou obras, deve buscar soluções que simplifiquem e racionalizem procedimentos, sem afastar-se das formalidades exigidas por lei, na busca da proposta mais vantajosa ou das melhores condições para contratar.



Amparada nos princípios da economicidade e da celeridade, este alçado a direito fundamental pela EC nº 45/2004, que o acresceu, como inciso LXXVIII, ao rol do art. 5º da CR/88, a Administração pode eleger a contratação direta pelo valor (art. 24, I e II) - desde que a escolha não implique fracionamento da despesa, por óbvio, posto que este desnatura o próprio cabimento dos incisos - nas hipóteses de dispensa do art. 24, incisos III e seguintes, bem como nas situações de inexigibilidade do art. 25, quando o valor estimado não ultrapassar os limites estabelecidos pelos dois incisos citados, o que torna desnecessária a publicação do ato que autoriza a contratação, gerando economia de custos e celeridade processual.

Todas as etapas integrantes do processo da contratação direta, arroladas no item 4.2.1, à exceção da publicação no DOU, devem ser fielmente observadas na hipótese em que for possível eleger a contratação direta com base no art. 24, incisos I e II, sem que os agentes responsáveis se descuram da indispensável caracterização da dispensa ou inexigibilidade, conjugada à vantajosidade de proceder-se à contratação sob o aspecto da economicidade e da celeridade, com apresentação dos motivos de fato e de direito que fundamentam a decisão, encaminhando-se o processo à ratificação pela autoridade superior.

O Tribunal de Contas da União já decidiu que:

“... deva restar claro que, nas hipóteses de dispensa (incisos III a XXIV do art. 24) e de inexigibilidade (art. 25) de baixo valor, embora a eficácia do ato, em face do princípio da economicidade, não fique vinculada à publicação dele na imprensa oficial, os demais requisitos do art. 26 e de seu parágrafo único (como a apresentação de justificativas e o encaminhamento do ato à autoridade superior no prazo indicado para ratificação), bem como os requisitos específicos que caracterizam as aludidas espécies de dispensa e a inexigibilidade, devem ser mantidos e criteriosamente observados.

(...)

9.2. determinar à Secretaria de Controle Interno do TCU que reformule o “SECOI Comunica nº 06/2005”, dando-lhe a seguinte redação: “a eficácia dos atos de dispensa e inexigibilidade de licitação a que se refere o art. 26 da Lei nº 8.666/93 (art. 24, incisos III a XXIV, e art. 25 da Lei nº 8.666/93), está condicionada à sua publicação na imprensa oficial, salvo se, em observância ao princípio da economicidade, os valores contratados estiverem dentro dos limites fixados nos arts. 24, I e II, da Lei nº 8.666/93” Acórdão nº 1.336/2006, Plenário, Relator Min. Ubiratan Aguiar, Processo TC 019.967.2005-4, DOU de 07.08.2006.

Significa dizer que, na hipótese de determinada contratação direta caber tanto em hipótese de inexigibilidade (art. 25) quanto na de dispensa em razão do reduzido valor (art. 24, I ou II), o fundamento deve ser o do art. 25, dado que a situação de inviabilidade de competição precede a de dispensa de licitação, mas estará a Administração desobrigada de remeter o ato à publicação na imprensa oficial em homenagem ao princípio da economicidade.”

### **III – CONCLUSÃO.**

25. Ante o exposto, observadas as recomendações acima delineadas, opinamos no sentido da regularidade da contratação direta, desde que haja expressa autorização da Diretoria Geral da FUNESA.



É o parecer que se submete à consideração superior.

Aracaju, 16 de Maio de 2019.

Rossini de Melo Albuquerque  
Rossini de Melo Albuquerque

Procurador -FUNESA

Anne Danielle dos Santos

Anne Danielle dos Santos

Gerente / PROJU

## I.1.9 AÇÕES DE EDUCAÇÃO PERMANENTE – VIGILÂNCIA SANITÁRIA

### I.1.9.1 Curso De Capacitação Em Inspeção Sanitária Em Serviços E Produtos

O curso tem por objetivo capacitar os profissionais que exercem atividades no Sistema Estadual de Vigilância Sanitária com ênfase aos que atuam no âmbito das Vigilâncias Municipais. O público-alvo será composto por coordenadores e fiscais de Vigilância Sanitária.

**Meta:** Ofertar 200 vagas para o curso, divididas em quatro turmas, com carga horária de 160 (cento e sessenta) horas cada turma.

### I.1.9.2 Curso Avançado De Processo Administrativo Sanitário

O curso tem por objetivo desenvolver habilidades intrínsecas aos profissionais de VISA (Estadual / municipais) e LACEN/SE na aplicação do processo administrativo sanitário como atribuição inerente a sua atividade. O público-alvo será composto por coordenadores de Vigilância Sanitária.

**Meta:** Ofertar 30 vagas para o curso, com carga horária de 40 (quarenta) horas.

## I.1.10 AÇÕES DE EDUCAÇÃO PERMANENTE – VIGILÂNCIA AMBIENTAL

### I.1.10.1 Oficina Para Capacitar Digitadores Para o SISAGUA

A oficina tem por objetivo melhorar a tomada de decisões mediante as análises laboratoriais digitadas no Sistema de Informação de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano - SISAGUA. O público-alvo será composto por profissionais digitadores que alimentam o SISAGUA.

**Meta:** Ofertar 74 vagas para a oficina, divididas em 6 (seis) turmas, com carga horária de 8 horas, cada turma.

### I.1.10.2 Oficina Sobre Noções Básicas De Vigilância Em Saúde Ambiental

A oficina tem por objetivo capacitar e atualizar os profissionais de saúde sobre as noções básicas de vigilância em saúde ambiental. O público-alvo será composto por coordenadores, digitadores e fiscais que atuam na vigilância em saúde ambiental no Estado de Sergipe.