



Referência/Processo Administrativo: 2092/2021

Assunto: Contratação da Consultora Safira Rios Souza Cruz

Interessado: DIROP

Parecer PROJU/FUNESA nº 91/2021

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 coordenação e execução de atividades relativas ao processo de elaboração e implantação de processos educacionais para profissionais da Atenção Primária à Saúde, com foco em programas de residência..
2. Consta dos autos CI solicitando autorização da DIGER, Projeto Básico, *currículo lattes*, proposta, cópias do RG e CPF, comprovante de residência, 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. A FUNESA pretende contratar a Consultora Safira Rios Souza Cruz, por inexigibilidade de licitação, visando a coordenação e execução de atividades relativas ao processo de elaboração e implantação de processos educacionais para profissionais da Atenção Primária à Saúde, com foco em programas de residência, segundo a justificativa constante do TR:



De acordo com o Art. 2º a Portaria Nº 2.436, de 21 de setembro de 2017 que Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, esta compreende “o conjunto de ações de saúde individuais, familiares e coletivas que envolvem promoção, prevenção, proteção, diagnóstico, tratamento, reabilitação, redução de danos, cuidados paliativos e vigilância em saúde, desenvolvida por meio de práticas de cuidado integrado e gestão qualificada, realizada com equipe multiprofissional e dirigida à população em território definido, sobre as quais as equipes assumem responsabilidade sanitária”.

Sendo a principal porta de entrada e centro de comunicação da RAS, coordenadora do cuidado e ordenadora das ações e serviços disponibilizados na rede e ofertada integralmente e gratuitamente a todas as pessoas, de acordo com suas necessidades e demandas do território, considerando os determinantes e condicionantes de saúde. Tendo como Atributos: Atenção no primeiro contato; Longitudinalidade do cuidado; Integralidade do cuidado; Coordenação do cuidado.

O estado apresenta a quarta maior cobertura de Atenção Básica do país com 93% e 87% de cobertura de Saúde da Família.

Atenção Primária à Saúde no estado de Sergipe é composta por 691 equipes de saúde da família homologas, 457 Equipes de Saúde Bucal, 4 equipes de Atenção Primária homologas, 1 Equipe de consultório na rua, 65 equipes de Núcleo Ampliado de Saúde da Família e 20 Academias da Saúde.

Tal gama de serviços demanda é composta por aproximadamente sete mil profissionais de saúde diretamente e mobiliza um outro conjunto de profissionais de saúde dos demais níveis de atenção ao qual ela demanda suporte de assistencial na busca da longitudinalidade do cuidado.

Dentre o conjunto de desafios enfrentados pela Atenção Primária à Saúde no estado de Sergipe, a insuficiência de força de trabalho ganha grande destaque. Tanto quando se trata em termos quantitativos, quanto qualitativos. A formação de profissionais com as competências necessárias para a atuação nos serviços de Atenção Primária é apontada por diversos gestores e pesquisadores.

Soma-se a esta questão as constantes mudanças no perfil sócio, econômico e cultural da sociedade, que implica em mudanças no perfil epidemiológico e na carga de doenças da população. Assim como o avanço das tecnologias digitais implicam em transformações no mundo do trabalho que devem ser incorporadas no campo da saúde.

Neste sentido é fundamental uma política forte de educação permanente e formação da força de trabalho para a Atenção Primária à Saúde, com estratégias de curto, médio e longo prazo. Dentre estas estratégias os programas de residência em saúde ocupam papel de destaque por apresentar-se como alternativa ao mesmo tempo de curto, médio e longo prazo. E por interferir diretamente na composição da força de trabalho especializada no SUS e na Atenção Primária À Saúde.

Ao analisar as ofertas de programas de residência médica e multiprofissional no estado de saúde observamos um grande vazio de programas de Residência voltados para a Atenção primária à Saúde. Contando com poucos e pequenos programas em instituições parceiras. Compreendendo a Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe responsável por pensar e construir estratégias de formação da força de trabalho no SUS no estado e a Escola de Saúde Pública uma instituição central na formação das próximas gerações de profissionais de saúde do estado, constituir programas de residência é fundamental para a superação histórica do desafio supracitado.

Faz-se necessário a construção de novos programas, e que estes olhem as especificidades do estado com estratégias descentralizadas de formação para todas as sete regiões de saúde do estado e com a dimensão que isso demanda.



Cabe destacar que a inexistência de processos formativos desta natureza no estado e na SES torna evidente a ausência de expertise pelas instituições do estado na formulação, implementação e gestão destes processos.

Assim, o presente termo de referência visa contratar profissional habilitado e com experiência comprovada na elaboração de projetos pedagógicos e estratégias de implantação nas modalidades e dimensões almejadas e necessárias para o estado de Sergipe.

6. 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.

7. 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 específica, principalmente quando não se viabiliza a competitividade.

8. 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.

9. Consoante se observa desses dispositivos legais, a **contratação direta** de consultor 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.

10. **Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal** podem ser entendidos 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.

11. **Serviço técnico profissional especializado**, segundo as lições de Helly Lopes Meireles¹, 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”.

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



12. Para Marçal Justem Filho², “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)”.

13. Sobre esses requisitos, consta do Termo de Referência:

3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Orientar a equipe técnica da Funesa, juntamente com a Diretoria de Atenção Primária à Saúde, sobre os documentos e procedimentos necessários para o credenciamento e implantação dos Programas de residência, junto a Coordenação Geral de Residências do MEC;
- Orientar a equipe técnica da Funesa, juntamente Diretoria de Atenção Primária à Saúde sobre os documentos e procedimentos necessários para a captação de bolsas e implantação dos Programas de residência, junto ao Ministério da Saúde;
- Coordenar e Facilitar o processo de elaboração de documentos Institucionais como Projeto Político Pedagógico (PPP) dos Programas de residência, com foco na organização do modelo a partir da centralidade no cuidado das equipes de Saúde da Família, entre outros que se fizerem necessários;
- Orientar e participar das articulações da coordenação dos Programas de Residências junto aos municípios e instituições parceiros, na conformação dos campos de prática;
- Orientar e participar das articulações da coordenação dos Programas de Residências junto aos municípios e instituições parceiros, na conformação , orientação e capacitação das equipes de preceptoria dos Programas

7. DA DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS

Os serviços a serem prestados, a seguir detalhados, possuem natureza singular, na medida em que demandam um conjunto de experiência na assistência a Saúde na Atenção Primária e também em Programa de Residência intermunicipal e interinstitucional, organizado de forma regionalizada com abordagem multiprofissional tanto na assistência como na gestão. Neste sentido tais serviços não podem ser executados por qualquer profissional; não podem ser executados pelo quadro profissional da SES e da FUNESA por ausência de experiência e especialização necessárias, por não haver no extado programa de residência com estas características, além do que não estão disponíveis no mercado para ampla concorrência mediante licitação.

7.1 Detalhamento de Atividades a serem Desenvolvidas:

- 7.1.1 Elaboração do plano de trabalho (etapas, fluxos, atribuições e cronograma) para a implantação dos Programas de Residência;
- 7.1.2 Realizar o alinhamento técnico-pedagógico do Grupo de Trabalho;
- 7.1.3 Realizar reuniões técnicas de planejamento com os dirigentes da SES/SEF e FUNESA;
- 7.1.4 Propor formato de documentos e textos a serem produzidos pelo Grupo de Trabalho;
- 7.1.5 Processar e analisar informações referentes a elaboração dos instrumentos que dão subsídio ao processo de credenciamento dos Programas junto ao MEC;
- 7.1.6 Processar e analisar informações referentes a elaboração dos instrumentos que dão subsídio ao processo de captação de bolsas dos Programas junto ao MS;
- 7.1.7 Relatórios técnicos contendo o produto das articulações com os municípios;
- 7.1.8 Relatórios técnicos contendo o produto das articulações com a preceptoria;
- 7.1.9 Propor e facilitar oficinas de trabalho;
- 7.1.10 Elaborar relatórios técnicos.

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



14. 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”.

15. Sobre esse requisito, consta do Termo de Referência:

5. DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO PROFISSIONAL

De início, é importante ressaltar que 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”.

Seguem alguns aspectos profissionais importantes para contratação:

Safira Rios Souza Cruz

- *Especialização - Residência Multiprofissional em Saúde da Família (2019- 2021). Fundação Estatal de Saúde da Família/FESFSUS- FIOCRUZ, com lotação na USF*
- *Especialização em Saúde da Família (2017-2019), 360 horas. Centro Universitário Estácio de Sergipe, Aracaju, Sergipe, Brasil.*
- *Graduação em Enfermagem (2012-2016). Universidade Tiradentes, UNIT, Aracaju, Sergipe, Brasil.*

ATUAÇÃO PROFISSIONAL

Prefeitura Municipal de Dias D'Ávila (2019-2021)

Prefeitura Municipal de Riachão do Dantas/SE (2017-2019)

Enfermeira da Estratégia de Saúde da Família.

A referida profissional tem qualificação na área de enfermagem, com especialização em Saúde da Família, inclusive uma em formato de residência, conforme currículo anexo a esteterno de referência. As suas habilidades profissionais podem ser observadas em sua experiência enquanto enfermeira de saúde da família em unidade assistencial municipal e pela atuação no Programa de Residência Multiprofissional em Saúde da Família (2019- 2021) da Fundação Estatal de Saúde da Família/FESFSUS- FIOCRUZ.

A experiência como profissional da assistência em município do estado de Sergipe somada as suas formações possibilita um olhar impar para o desenvolvimento das atividades a partir da gestão por compreender melhor o público alvo a que as atividades se destinam. Como profissional oriunda da assistência permite a construção de um melhor diálogo entre os diferentes atores que participam direta e indiretamente da construção das estratégias de formação da força de trabalho para a APS no estado.

Destaca-se que o Programa supracitado adota da melhor forma o modelo de descentralização e gestão pedagógica desejado pela SES/SE e pela FUNESA para a elaboração no estado de Sergipe.

Tendo em vista que busca da construção de estratégias descentralizadas, regionalizadas e em dimensões que atendam as necessidades do país encontramos poucas experiências em níveis nacionais com estas características. Dentre a que



mais se assemelha ao projeto pleiteado é o da Fundação Estatal Saúde da Família da Bahia, que tem seus programas de residencias integrados e articulados de forma interinstitucional, através da parceria da FESF com o estado e os municípios para a implantação do programa e pela constituição do programa em diversas cidades do estado.

Neste sentido o fato de referida profissional ter cursado o programa nesta referida instituição possibilita o intercambio de expertise adquirida para as instituições envolvidas no processo formativo do estado de Sergipe. Assim como possibilitar um melhor desenvolvimento desta estratégia a partir das críticas por parte de quem vivenciou a experiência.

Assim, diante da experiência apresentada pela referida profissional, confere a esta habilidades necessárias que contribuirão para a execução das atividades de desenvolvimento dos Programas de residências dentro do modelo desejado para o estado.

16. 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, ou seja, os serviços descritos enquadram-se na definição de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal e de serviço técnico profissional especializado de natureza singular e a profissional que prestará o serviço possui notória especialização.

17. 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 justificando o preço da hora aula oferecido a consultora com base em outras contratações similares da própria Funesa.

18. 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).

III – CONCLUSÃO.

19. Ante o exposto, nos estritos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opinamos pela regularidade da contratação em análise, desde que:

a) haja expressa autorização da Diretoria Geral da FUNESA;

b) haja ratificação pela autoridade superior da justificativa da presente situação de inexigibilidade de licitação e publicação na imprensa oficial, em obediência ao art. 26 da Lei nº 8.666/93.



É o parecer que se submete à consideração superior.

Aracaju, 25 de novembro de 2021.

Rossini de Melo Albuquerque

Rossini de Melo Albuquerque

Procurador-FUNESA