

## PARECER JURÍDICO. LIC. PROJUR/SAL

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 141902-0001

**INTERESSADO:** Secretaria Municipal de Saúde e Saneamento.

**ASSUNTO:** Contratação de Cursos de Capacitação e Aperfeiçoamento de PROGRAMA DE INTERVENÇÃO MULTIDISCIPLINAR NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE- (APS): Sistematização da Metodologia para a elaboração de Projetos de Intervenção nas Unidades de Saúde.

### EMENTA:

Possibilidade Jurídica de Inscrição no curso “PROGRAMA DE INTERVENÇÃO MULTIDISCIPLINAR NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE- (APS): Sistematização da Metodologia para a elaboração de Projetos de Intervenção nas Unidades de Saúde”, referente à capacitação e aperfeiçoamento de natureza aberta. Singularidade de Contratação. Impossibilidade de mensurar o objeto proposto pelo fornecedor de serviços de capacitação e aperfeiçoamento em critérios objetivos. Notória especialização da empresa e/ou de seus profissionais. Inexigibilidade de Licitação.

### 1- RELATÓRIO

Os presentes autos foram encaminhados a esta procuradoria, para emissão de parecer eminentemente jurídico, com a finalidade de opinar acerca da possibilidade de inexigibilidade de licitação na forma do art. 25, inciso II, §1º c/c o artigo 13, inciso VI da Lei Federal nº 8666/93, da inscrição no curso aberto denominado **PROGRAMA DE INTERVENÇÃO MULTIDISCIPLINAR NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE- (APS): Sistematização da Metodologia para a elaboração de Projetos de Intervenção nas Unidades de Saúde**, objetivando a capacitação e aperfeiçoamento dos Servidores Públicos da Secretaria Municipal da Saúde de Santo Antônio dos Lopes/MA, que será realizado na municipalidade de Dom Pedro/MA, nos dias 27 e 28 de fevereiro do corrente ano, pelo renomado palestrante Dr. Erico Vasconcelos, promovido pela **ALVA ASSESSORIA E PLANEJAMENTO LTDA – ME**, empresa especializada em oferecer serviços de capacitação e treinamento, assessoria e consultoria de gestores, públicos e privados, com abordagem completa e atualizada sobre conteúdos relacionados à Saúde e outros tantos segmentos voltados a excelência na execução de políticas públicas dos estados e municípios brasileiros.

Em resuma síntese, é o relatório.



## 2. DA ANÁLISE PRELIMINAR

### 2.1. SOBRE A AUTUAÇÃO E REGISTRO DO PROCESSO

Compulsando-se os autos do presente processo administrativo, é possível extrair que fora regularmente iniciado, tendo sido autuado, protocolado e registrado, na forma exigida pelo artigo 38, caput, c/c artigo 4º, todos da Lei nº 8.666, de 1993. Além disso, suas folhas foram sequencialmente numeradas e rubricadas, tal como exige o artigo 22, § 4º, da Lei nº 9.784, de 1999.

### 2.2. SOBRE A DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA PARA GARANTIR A DESPESA

Segundo o artigo 14, da Lei nº 8.666/93, nenhuma compra será feita sem a indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento. Igual disposição é albergada no artigo 7º da mesma lei, no que toca às hipóteses de obras e serviços, situação que é repetida no caput do artigo 38 do referido diploma normativo. No caso ora em análise, consta nos autos declaração da existência de crédito orçamentário para atendimento da despesa em questão.

### 2.3. SOBRE A JUSTIFICATIVA PARA A DEFLAGRAÇÃO DO PROCEDIMENTO

A doutrina moderna ensina que todo ato administrativo precisa ser motivado. No terreno dos contratos administrativos não é diferente. Além de cumprir regramento legal, como, por exemplo, o contido nos artigos 2º e 50 da Lei nº 9.784/99, a decisão por contratar esse ou aquele objeto precisa ter uma conformação com o interesse público, situação que só é demonstrável a partir da motivação ou justificativa do ato de contratação.

Salienta-se que, em se tratando de licitações e contratos, levando em conta que os órgãos integrantes do controle externo irão analisar a conduta do gestor algum tempo depois, as razões que determinaram a prática do ato devem ser inteiramente registradas, para não permitir qualquer tipo de análise equivocada no futuro. Nesse sentido, tem-se que atentar também para o controle social, em crescimento no país, especialmente através da constituição de "observatórios sociais", pelas redes sociais, ou, ainda, pelos canais de transparência.

Por fim, há que se ponderar, ainda, que justificar a abertura de um processo para contratação significa demonstrar previamente, de maneira metódica e didática, as razões pelas quais a Administração está a contratar esse ou aquele objeto, inclusive quanto ao aspecto quantitativo. Ou mesmo porque escolheu um caminho em detrimento de outro.

## 3. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A licitação representa uma disputa entre interessados em estabelecer uma relação patrimonial com a Administração, na qual será selecionada por esta, a proposta que lhe for mais vantajosa. Segundo ALEXANDRINO (2011, p.547), se o processo licitatório é caracterizado por uma disputa, para que ela seja possível deve-se existir mais de uma pessoa, física ou jurídica, capaz de competir a fim de atingir o interesse da gestão pública, qual seja ele.

Em conformidade com o entendimento supramencionado, o ilustre jurista Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 375) afirma que:

*“(...) é pressuposto lógico da licitação a existência de uma pluralidade de objetos e uma pluralidade de ofertantes. Entretanto, se a Administração deseja contratar a prestação de um serviço que somente seja realizado por uma determinada empresa, e, se esta for singular, será claro a realização do contrato diretamente com esta empresa, pois não há como cogitar de disputa ou de melhor oferta neste caso”. (Destacado).*

Ademais, da leitura do *caput* do artigo 25 da Lei n. 8.666/93 tem-se entendido que o legislador, após ter traçado a inexigibilidade sob o espectro da inviabilidade de competição, se preocupou em elucidar algumas hipóteses especiais dela, sem pretender exauri-las. Tratou de dispor das hipóteses de inexigibilidade mais usuais, disciplinando critérios e o modo como o agente administrativo deve proceder em relação a elas. O mencionado dispositivo estabelece o seguinte:

Art. 25. **É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:**

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

**II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização,** vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

[...]

§ 1º - 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 do contrato. (Destacado).

Isto posto, a Lei Geral das Licitações cuida, em seu artigo 25, das hipóteses de impossibilidade jurídica de licitação, o qual reúnem situações descritas genericamente como de inviabilidade de competição, e, prevê que, ao inexistir viabilidade de competição, poderá

efetivar-se a contratação direta, ainda que não se configurem situações expressamente constantes do elenco do artigo 25.

A impossibilidade jurídica de competição, para Hely Lopes Meirelles (2006, p. 373): “Decorre da natureza específica do negócio ou dos objetivos visados pela Administração, não cabendo pretender-se melhor proposta quando só um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público ou reconhecidamente capaz de cumprir adequadamente determinado contrato”.

Os casos, exemplificados no referido artigo 25, são: a) Fornecedor exclusivo, vedada a preferência de marca; b) contratação de serviços técnicos profissionais especializados, de natureza singular, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; c) contratação de artistas consagrados pela crítica ou pelo público. A inexigibilidade de licitação deve ser expressamente motivada, com apontamento das causas que levaram a Administração a concluir pela impossibilidade de competição (Art. 26, Lei 8.666/93).

A professora Flávia Cristina Moura de Andrade (2011, p. 67) ressalta que “não se deve confundir a exclusividade de produtor-vendedor com a exclusividade comercial. A primeira sempre gera a inexigibilidade, já a segunda depende de se aferir a exclusividade do vendedor na praça de comércio em que se esteja realizando a licitação”.

Sistematizando o art. 25, II, da Lei n. 8.666/93, vemos que a inexigibilidade é possível na contratação de (I) serviços técnicos enumerados no art. 13 da Lei 8.666/93, (II) de natureza singular, (III) com profissionais ou empresas de notória especialização. Nesse sentido estabelece a Súmula 252 do TCU:

“A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: **serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.**” (Destacado).

Dessa forma, considerando os requisitos legais e o entendimento da doutrina e do TCU sobre o assunto, a inexigibilidade de licitação com fundamento no inciso II art. 25 da Lei de Licitações está vinculada à conjunção dos três dos requisitos legais: (I) serviços técnicos enumerados no art. 13 da Lei 8.666/93, (II) de natureza singular, (III) com profissionais ou empresas de notória especialização. Não sendo atendido algum desses pressupostos, incabível a contratação com fulcro no referido dispositivo legal.

Quanto aos requisitos legais, passamos para análise:

**a) Serviço Técnico**

Quando ao primeiro requisito, o art. 13, VI, da Lei nº 8.666/93 prevê que o “aperfeiçoamento e treinamento de pessoal” é qualificado como serviço técnico. Desse modo, analisando-se o caso hipotético, pode-se concluir que o serviço do palestrante, Dr. Erico Vasconcelos<sup>1</sup>, no curso de **Programa de Intervenção Multidisciplinar na Atenção Primária à Saúde- (APS): Sistematização da Metodologia para a elaboração de Projetos de Intervenção nas Unidades de Saúde** enquadra-se como de aperfeiçoamento e treinamento de pessoal, satisfazendo, assim, o requisito legal em tela.

**b) Serviço de Natureza Singular**

Em relação ao segundo requisito, qual seja a singularidade do serviço, vale anotar que tal característica deve estar relacionada às peculiaridades do serviço em si, e não ao número de pessoas capazes de prestá-lo. O legislador se referiu, assim, à especificidade da natureza do serviço contratado, bem como a capacidade técnica do prestador, com vistas a justificar a não realização de licitação.

O mestre Marçal Justen Filho (2012) aduz sobre a singularidade:

“No esforço de definir a regra legal, deve iniciar-se pela afirmação de que a natureza singular não significa ausência de pluralidade de sujeitos em condições de desempenhar o objeto. A ausência de pluralidade conduz à incidência do inciso I, mais ainda, conduz à inviabilidade de competição relativamente a qualquer serviço, mesmo quanto àqueles que não foram técnicos profissionais especializados. [...] a natureza singular deve ser entendida como uma característica especial de algumas contratações de serviços técnicos profissionais especializados”. [...] a natureza singular resulta da conjugação de dois elementos, entre si relacionados. Um deles é a excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita. O outro é a ausência de viabilidade de seu atendimento por parte de um profissional especializado padrão. Portanto, a viabilidade de competição não pode ser avaliada apenas em face da necessidade estatal, mas também depende da verificação do mercado. É perfeitamente imaginável que uma necessidade estatal excepcional e anômala possa ser atendida sem maior dificuldade por qualquer profissional especializado. (**Destacado**).

<sup>1</sup>Dr. Erico Vasconcelos Cirurgião-Dentista é especialista em Saúde da Família e em Terapia Comunitária. Mestre em Estomatologia. MBA em Gestão de Pessoas. Experiências de 19 anos de vida e carreira acumuladas em organizações públicas e privadas de saúde na Macro e Microgestão de serviços. Atua em Gestão de Pessoas, Atenção Básica/Saúde da Família e Segurança e Qualidade. Atua há 13 anos como Tutor e Coordenador de Cursos de Educação à Distância para gestores e profissionais de saúde. É Professor de Saúde Coletiva da Universidade de Mogi das Cruzes e Diretor-Fundador da UniverSaúde.



*In casu*, quanto ao primeiro aspecto, a singularidade se revela pela necessidade de capacitação dos profissionais da saúde de Santo Antônio dos Lopes/MA a fim de contribuir significativamente para os índices da saúde do município, pois a Atenção Básica (AB) é um espaço privilegiado para o desenvolvimento da educação permanente em saúde. Esse modelo de atenção articula a promoção à saúde, prevenção, tratamento, reabilitação e acolhimento, assim como, realiza referência a serviços de saúde de maior complexidade, considerando as necessidades de saúde da população. Colocada como o primeiro nível de atenção à saúde, a AB persegue a atenção integral por meio do vínculo entre trabalhadores, usuários e comunidade na qual está inserido o serviço.

Para que produza resultados satisfatórios, a equipe necessita de um processo de capacitação e informação contínuo e eficaz, de modo a poder atender às necessidades trazidas pelo dinamismo dos problemas. Além de possibilitar o aperfeiçoamento profissional, a educação continuada é um importante mecanismo no desenvolvimento da própria concepção de equipe e de vinculação dos profissionais com a população - característica que fundamenta todo o trabalho do PSF.

Portanto, a ação na Atenção Básica, principal porta de entrada do sistema de saúde, inicia-se com o ato de acolher, escutar e oferecer resposta resolutiva para a maioria dos problemas de saúde da população, minorando danos e sofrimentos e responsabilizando-se pela efetividade do cuidado, ainda que este seja ofertado em outros pontos de atenção da rede, garantindo sua integralidade (BRASIL, 2011). Para isso, é necessário que o trabalho seja realizado em equipe, de forma que os saberes se somem e possam se concretizar em cuidados efetivos dirigidos a populações de territórios definidos, pelos quais essa equipe assume a responsabilidade sanitária.

Deste modo, em virtude dos dados supramencionados, deve-se aliar à oportunidade de realização do curso neste período, com destaque a notória capacidade técnica do palestrante, comprovada por meio do seu vasto currículo, anexo aos autos, demonstrando a sua singularidade por meio de sua ampla experiência, por período correspondente superior há duas décadas, na área objeto do curso de capacitação a ser ministrado.

A propósito de singularidade de bens e serviços, merece destaque o ensinamento clássico de Celso Antônio Bandeira de Mello, *in verbis*:

“Os bens singulares não são licitáveis. Um bem qualifica-se desta maneira quando possui individualidade tal que o torna inassimilável a quaisquer outros. Esta individualidade pode provir de o bem ser singular (a) em sentido absoluto, (b) em razão de evento externo a ele ou (c) por força de sua natureza íntima. a) singular em sentido absoluto é o bem de que só existe uma unidade...b) singular em razão de evento externo é o bem a que se agrega significação particular excepcional...c) singular

em razão da natureza íntima do objeto é o bem em que se substancia a realização artística, técnica ou científica caracterizada pelo estilo ou cunho pessoal de seu autor... Serviços singulares são os que se revestem de análogas características. De modo geral são singulares todas as produções intelectuais, realizadas isolada ou conjuntamente – por equipe –, sempre que o trabalho a ser produzido se defina pela marca pessoal, expressada em características científicas, técnicas ou artísticas importantes para o preenchimento da necessidade administrativa a ser suprida...

Todos estes serviços que se singularizam por um estilo ou por uma orientação pessoal. Note-se que a singularidade mencionada não significa que outros não possam realizar o mesmo serviço. Isto é, são singulares, embora não sejam necessariamente únicos.<sup>2</sup> (Destacado).

Ademais, singular, segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>3</sup> “é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador.” O fator nuclear da singularidade é a possibilidade de identificar no bem analisado, traços e características que não estão presentes em outros bens de mesma natureza, o que torna a comparação impossível.

O curso que se pretende contratar, consoante todo lastro probatório anexado aos autos, apresenta traços específicos que o tornam inconfundível com outros serviços de igual natureza, pelo que, surge o que a lei denomina de situação de inviabilidade de competição.

A inviabilidade de competição é, pois, situação de fato na qual a Administração Pública não dispõe de condições jurídicas de estabelecer critérios objetivos de julgamento de certame licitatório, exatamente pela impossibilidade material de comparação entre os serviços que se pretende contratar.

Gustavo Justino Oliveira e Gustavo Henrique Carvalho Schiefler alegam, no caso da contratação direta por licitação inexigível, o entendimento abaixo:

De toda sorte, o tema abordado no presente estudo foi contemplado por uma das hipóteses elencadas nos incisos do art. 25 da Lei nº 8666/93. O Inc. II indica a inexigibilidade de licitação pública para a contratação dos serviços técnicos profissionais especializados, enumerados no art. 13 da própria Lei nº 8666/93, desde que esses serviços sejam de natureza singular e que os profissionais ou empresas tenham notória

<sup>2</sup> Curso de Direito Administrativo, 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 553.

<sup>3</sup> Contratação Direta sem Licitação, 5ª ed., Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 588.

especialização. Perceba-se que a inviabilidade de licitação não decorre da ausência de pluralidade de pessoas ou objetos para a competição, como ocorre no inc. I do mesmo artigo, mas sim a ausência de critérios objetivos para a comparação entre os potenciais interessados. **A grande questão é que não há como realizar uma avaliação comparativa entre profissionais técnicos com notória especialização. Esses profissionais destacam-se dos demais justamente por terem experiência e conhecimentos peculiares, o que inviabiliza o estabelecimento de critérios objetivos para comparação.** Assim, como não há possibilidade de fixação dos critérios de comparação entre os diferentes interessados, a competição torna-se inviável, o que fulmina a razão de ser do certame licitatório.<sup>4</sup> (Destacado).

Conforme posicionamento unânime da doutrina, singular não significa único. O curso que se pretende contratar, certamente não é o único no mercado que poderia atender à necessidade administrativa. Porém, tal afirmação não é entrave para que possa haver a contratação direta. **O que tem relevância jurídica é o fato de que embora não seja único, é dotado de características técnico-científicas que os tornam incomparáveis a outros cursos eventualmente existentes no mercado.**

Em virtude dessas considerações, a Advocacia Geral da União já firmou entendimento pela Orientação Normativa nº 18, no sentido de que a inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista, caracteriza hipótese de inexigibilidade de licitação, em síntese:

*Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei n. 8.666, de 1993, conferencistas para ministrar cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ou inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista. O Tribunal de Contas da União já firmou entendimento no sentido da possibilidade de contratação de cursos e treinamentos com fundamento no artigo 25, II da Lei nº 8666/93: Contratação de empresas prestadoras de serviços de consultoria mediante inexigibilidade de licitatório. Demonstração da singularidade do objeto e da notória especialização. As contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei n. 8.666/1993.*

<sup>4</sup> Contratação de Serviços Técnicos Especializados por Inexigibilidade de Licitação Pública. Curitiba: Zenite, 2015, p. 87.



Justificativas acatadas [...] no qual se decidiu 'considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadraram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei n. 8.666/1993'. Podem ser acatadas, portanto, as justificativas dos responsáveis acerca desse ajuste em particular. AC-1247-25/08-P. (Destacado).

Mais recentemente, a Corte de Contas exarou decisão substancialmente esclarecedora para determinar que singularidade não implica existência de apenas um prestador dos serviços pretendidos:

Nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, o conceito de singularidade não pode ser confundido com a idéia de unicidade, exclusividade, ineditismo ou raridade. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede a contratação direta amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93. A inexigibilidade, amparada nesse dispositivo legal, decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento.[...]. Em sua análise, a unidade técnica considerou que “o conceito de singularidade de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não estaria vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deveria ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado”. Nesse sentido, concluiu que a empresa contratada “possuiria a notória especialização, tanto pelo currículo dos profissionais que a compõem quanto pela experiência anterior em trabalhos realizados em outras entidades públicas e por ter realizado diagnóstico na área de comunicação do próprio MPF”. [...]. A própria escolha do contratado acaba dependendo de uma análise subjetiva, e não poderia ser diferente, pois, se a escolha pudesse ser calcada em elementos objetivos, a licitação não seria inviável. Ela é impossível justamente porque há dificuldade de comparação objetiva entre as propostas, que estão atreladas aos profissionais que executarão os trabalhos. Portanto, nesse tipo de objeto, resta caracterizada a discricionariedade na escolha do contratado (...) Essa é a melhor interpretação da Súmula 264 do TCU, de que a contratação de serviços por notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de

*natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação". [...]. Acórdão 2616/2015-Plenário, TC 017.110/2015-7, relator Ministro Benjamin Zymler, 21.10.2015. (Destacado).*

No caso em pauta, é indiscutível que as características próprias do conteúdo programático e do objetivo do curso o torna singular, ainda que não o único curso voltado ao aperfeiçoamento de profissionais da saúde existentes no mercado. Reitere-se, na esteira do entendimento do Tribunal de Contas da União, que singular não significa único e exclusivo – embora se possa mesmo argumentar que pelo fato de serem realizados no Município de Dom Pedro/MA, nas datas fixadas são mesmo singulares em sentido absoluto – não haverá nas mesmas datas, quer seja no Município de Dom Pedro/MA, Santo Antônio dos Lopes/MA e região, cursos com conteúdos similares à disposição da Administração.

Portanto, o objeto da contratação, inegavelmente, é singular na acepção adotada pelo Tribunal de Contas da União, bem como pelos entendimentos dos doutrinadores supramencionados. Todavia, resta aferir se a empresa e os profissionais que atuarão na execução contratual são detentores de notória especialização.

### **c) Notória Especialização**

Pois bem, presentes para a contratação os requisitos acima destacados, ainda não se torna possível a inexigência de licitação, pois necessário, ainda, que o profissional ou empresa que se pretende contratar seja de notória especialização.

Por sua vez, o trecho da Lei de Licitação que define o motivo de contratação direta, por notória especialização, não é taxativo e sim exemplificativo, pois se trata de um ato discricionário o qual está vinculado ao administrador.

Deve-se demonstrar que a empresa e/ou profissional ofertante é dotada de notória especialização, nos termos do disposto no art. 25, § 1º da Lei nº 8666/93, *in verbis*:

Art. 25, § 1º 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 do contrato.** (Destacado).

No entender de Gustavo Justino Oliveira e Gustavo Henrique Carvalho Schiefler a notória especialização pressupõe:

A capacitação do contratado decorre da reunião das aptidões e qualificações necessárias para o atendimento das peculiaridades do serviço, tanto aptidões subjetivas (de natureza pessoal, como o conhecimento, o estudo, a habilidade e a capacidade) quanto aptidões objetivas (como a organização, os instrumentos, o quadro de pessoal ou outros elementos que levem à viabilidade do atendimento e à consecução dos fins pretendidos. (Destacado).

Em virtude dessas considerações, verifica-se através do currículo do Dr. Erico Vasconcelos, palestrante do curso, através dos seus desempenhos anteriores, estudos, experiências, e demais requisitos relacionados com suas atividades, o seu elevado grau de respeitabilidade, de forma que o trabalho a ser apresentado é essencial e adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Cumprе observar, ainda, que a singularidade da atuação do palestrante supramencionado, é reforçada por sua vasta experiência, há mais de duas décadas em organizações de saúde pública e privada, bem como atua em Gestão de Pessoas, Atenção Básica/Saúde da Família e Segurança e Qualidade, destacando sua ampla experiência e didática ao ministrar conteúdos pertinentes a área da saúde, adequado à realidade do Estado do Maranhão.

Segundo o mestre Lucas Rocha Furtado (2015):

“No §1º do art. 25, a lei buscou definir o perfil conceitual da notória especialização ao prescrever que “se considera de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto contratado”. O legislador procurou fornecer parâmetros minimamente objetivos para disciplinar e conter dentro de limites razoáveis o grau de subjetividade inerente a esse dispositivo. (...) Se esses parâmetros podem ser considerados razoavelmente objetivos, ainda assim reservam grande margem discricionária para a definição da notória especialização. (...) A não ser diante de casos em que fique flagrantemente caracterizada interpretação abusiva do art. 25 da Lei de Licitações, a escolha do contratado pelo administrador, desde que demonstrados os requisitos objetivos necessários ao enquadramento no permissivo legal, deve ser considerada legítima”. (Destacado).

Destarte, em consonância com exposto, entende o jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

*"A reputação da notoriedade só precisa alcançar os profissionais que se dedicam a uma atividade, sendo absolutamente dispensável, ou impertinente, a fama comum, que a imprensa não especializada incentiva" (in Contratação Direta sem Licitação, pág. 316). (...) Com fundamento em todas essas colocações, consideramos necessário e oportuno que se firme o entendimento de que se enquadra na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13, da Lei 8666/93 a contratação de professores, conferencistas ou instrutores, para ministrar aulas em cursos de treinamento, de formação ou de complementação de conhecimentos de servidores especializados, desde que se trate de cursos desenvolvidos especificamente ou adaptados para o atendimento das necessidades do contratante e/ou voltados para as peculiaridades dos prováveis treinandos. (Destacado).*

No que concerne à prova de notória especialização da empresa a ser contratada, foram juntados no processo administrativo em presente análise, documentos que revelam o conceito da empresa no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, bem como do palestrante do curso, com intuito de atender os requisitos de prova de aptidão subjetiva.

Cumprе observar ainda que, segundo o Professor Luiz Cláudio de Azevedo Chaves, outro questionamento de ordem prática que, é comumente suscitado, é o problema de se identificar se é a empresa ou o profissional o detentor da notória especialização. De um modo geral, raramente os profissionais (notórios especialistas) são contratados diretamente como pessoa física, dando preferência a serem contratados por meio de empresas de organização de eventos. Assim o fazem em razão da disponibilização de estrutura o que seria previamente arcado pelo profissional caso ele fosse contratado como Pessoa Física.

Já ficou assente que a inexigibilidade de licitação aqui tratada se funda na impossibilidade de comparação objetiva das propostas por depender de critérios de ordem valorativa de cunho pessoal do agente competente (ato discricionário). Teleologicamente é a mesma origem do reconhecimento da inviabilidade de competição para contratação de profissionais do setor artístico. Para este, o inciso III do art. 25 autoriza a contratação do artista não só por via direta, mas também "... através de empresário exclusivo...". Por analogia, a mesma solução pode ser conferida à contratação de professores, quando contratados por intermédio de empresas de organização de eventos. É de se reconhecer que o docente atuará, nessa hipótese, mediante intermediação, exatamente como é comum na classe artística.

No caso em tela, é importante salientar que o palestrante do curso a ser ministrado, Dr. Erico Vasconcelos, é um profissional de renome nacional. haja vista que é diretor- fundador

da Universidade e professora de saúde coletiva da universidade de Mogi das Cruzes conferem àquele a qualificação técnica e especializada, adequada à ministração do curso, em comento.

QUEUAS  
PROC  
Fl. 071  
Servidor Respons

#### **4. DA CORRESPONDÊNCIA ENTRE O CONTEÚDO PROGRAMÁTICO E OS OBJETIVOS DOS CURSOS OFERTADOS PELA EMPRESA COM A NECESSIDADE E COM OS OBJETIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A questão em exame diz respeito à possibilidade jurídica de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa Aiva Assessoria e Planejamento LTDA, sem licitação prévia.

O objeto da contratação pretendida é a prestação de serviços de treinamento e de aperfeiçoamento na área de Intervenção Multidisciplinar na Atenção Primária à Saúde- (APS): Sistematização da Metodologia para a elaboração de Projetos de Intervenção nas Unidades de Saúde, mediante curso aberto a ser realizado nos dias 27 e 28 de fevereiro de 2019 no município de Dom Pedro/MA.

A licitação somente é possível, se presentes os seus pressupostos. No caso de contratação prestação de serviços de ministração de cursos e treinamentos abertos ao público a licitação não é possível, diante de dois fatores: inexistência de competição e inviabilidade de estabelecer critérios objetivos de julgamento.

O curso que se pretende contratar tem natureza aberta ao público em geral, e de fato, a Administração poderá contratar certo número de inscrições para participação de servidores em cada um dos cursos ofertados pela empresa.

O referido curso na área da saúde a ser ofertado pela empresa supramencionada, objetiva capacitar e aperfeiçoar os profissionais da saúde, por meio de instruções didáticas e participação ativa em simulação de casos, aperfeiçoando suas habilidades com o objetivo de facilitar conteúdos e experiências sobre o trabalho na Atenção Básica/Saúde da Família que agreguem novos valores às práticas profissionais nas Redes de Atenção à Saúde do SUS dos municípios e/ou estados brasileiros e que oportunizem cada vez mais acesso, cuidado e resolutividade à população brasileira.

De mais a mais, objetiva também capacitar os profissionais de saúde objetivando a promoção e a melhoria da qualidade do atendimento das Equipes multidisciplinares da Atenção Básica nas Unidades de Saúde através do aprimoramento e intervenção de melhoria do atendimento e acolhimento da população para uma assistência de qualidade pautada na reorganização da assistência humanizada e no fortalecimento da Atenção Primária à Saúde (APS).

A análise do conteúdo programático do curso de capacitação e aperfeiçoamento revela absoluta pertinência com a necessidade de capacitação e de treinamento dos profissionais da área da saúde, e, certamente, podem contribuir para a eficiência administrativa e para a valorização profissional. Igualmente, se pode inferir dos objetivos dos cursos e do seu público alvo que tem estreito vínculo com os objetivos pretendidos pela Administração e o público de servidores públicos se enquadra no público alvo de ditos cursos em exame.

Importante destacar que a capacitação não será ofertada na modelagem fechada (*in company*), nos dias 27 e 28 de fevereiro de 2019, mas tão somente na modalidade de abertos ao público em geral, mediante inscrições.

A fundamentação da Orientação Normativa nº 18, de 1º de abril de 2009, da Advocacia Geral da União (AGU), conforme já citada no corpo do parecer, traz, ainda, importantes referenciais para a identificação do que vem a ser a singularidade na contratação de cursos abertos:

*“(…) Parece pertinente, ainda, distinguir os denominados cursos abertos dos fechados. Os cursos abertos são aqueles que permitem a participação de quaisquer interessados, sendo fixados e programados pelo seu realizador. São, portanto, acessíveis a qualquer pessoa interessada na sua proposta. Os cursos fechados são voltados para grupos certos e determinados de indivíduos, elaborados de acordo com metodologia e horários previamente fixadas pelo contratante. De conseguinte, não são acessíveis a qualquer interessado, mas apenas àquelas integrantes do quadro de quem os contrata. (Destacado).*

Assim, somente se enquadra na inexigibilidade fundada no art. 25, inc. II, combinado com o art. 13, inc. VI, da Lei no 8.666, de 1993, a contratação de cursos abertos, sendo que os cursos fechados devem ser objeto de licitação.

Por fim, vale dizer que está descartada qualquer possibilidade de contratação dos cursos para serem ministrados apenas e exclusivamente tendo como destinatários os servidores da área da saúde integrantes da Administração Pública Municipal.

## **5. CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, verificando a necessidade da realização das inscrições no curso aberto de Programa de Intervenção Multidisciplinar na Atenção Primária à Saúde- (APS): Sistematização da Metodologia para a elaboração de Projetos de Intervenção nas Unidades de Saúde, objetivando a capacitação e aperfeiçoamento dos Servidores Públicos da Secretaria Municipal da Saúde do Santo Antônio dos Lopes/MA, que será realizado no município de Dom Pedro/MA, nos dias 27 e 28 de fevereiro de 2019, a **Inexigibilidade de Licitação fica demonstrada**, com fundamento no art. 25, inciso II, §1º, combinado com o artigo 13, inciso VI

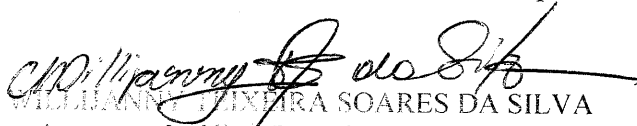
da Lei Federal nº 8666/93, preconizado ainda o artigo 26 do mencionado diploma legal, **há** **SITUAÇÃO** vista que o objeto em questão obedece aos critérios legais para a contratação direta, **Sem** licitação, nessa modalidade, quais sejam: a presença do serviço técnico, singularidade e notória **Fl. 03** especialização do profissional que ministrará o curso. **Servidor Responsável**

Cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo ora analisado. Por isso, por se tratar de uma análise estática para um evento que permeia ao tempo, em especial pela presente análise não ser concomitante a própria assinatura do termo de contrato, recomenda-se que seja efetuada de forma reiterada a conferência dos documentos de regularidade fiscal do contratado, proprietário do imóvel, como meio de se evitar qualquer irregularidade quanto às normas de contratações públicas.

Portanto, epígrame favoravelmente pela possibilidade jurídica de inexigibilidade de licitação para o fim requisitado de inscrições dos servidores públicos da Secretaria Municipal da Saúde de Santo Antônio dos Lopes/MA, no PROGRAMA DE INTERVENÇÃO MULTIDISCIPLINAR NA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE- (APS): Sistematização da Metodologia para a elaboração de Projetos de Intervenção nas Unidades de Saúde, na forma da proposta acostada nos autos.

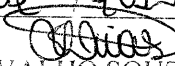
Salvo Melhor Juízo, é o PARECER.

Santo Antônio dos Lopes, 22 de fevereiro de 2019.

  
WILLYANNY TIXIRA SOARES DA SILVA  
Assessora Jurídica - Portaria nº 008/2018-GP

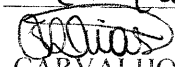
De Acordo e Aprovado

Em 22 / 02 / 2019

  
SÂMARA CARVALHO SOUZA DIAS  
Procuradora Municipal  
Portaria nº 002/2018-GP

Encaminhe-se o presente Parecer Jurídico à autoridade competente para apreciação do presente parecer jurídico e, caso atenda ao juízo de legalidade, expeça-se o competente Ato Homologatório.

Em 22 / 02 / 2019

  
SÂMARA CARVALHO SOUZA DIAS  
Procuradora Municipal  
Portaria nº 002/2018-GP