
Rio de Janeiro, 06 de abril de 2020

AO SR. ALEX RIBEIRO GOMES
SUBSECRETÁRIO EXECUTIVO DAS CIDADES
RIO DE JANEIRO/RJ

REF.: OF. SECID/SUBEXEC Nº 34

ASSUNTO: ORDEM DE SERVIÇO 10/2019 – MODELAGEM HOSPITAL SÃO
JUDAS TADEU

1. INTRODUÇÃO

1.1. Cuida-se de Parecer elaborado, conforme contornos do Ofício SECID/SUBEXEC N. 34, a fim de subsidiar decisão a respeito das alternativas para contratação que visa a reforma do Hospital São Judas Tadeu, diante do reconhecimento da situação de emergência na saúde pública do Estado do Rio de Janeiro e a necessidade de criação de leitos equipados com os recursos necessários para o enfrentamento da pandemia do COVID-19.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1. O coronavírus, foi assim descrito no Boletim Epidemiológico n. 03, publicado pelo Ministério da Saúde¹:

¹ <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/fevereiro/21/2020-02-21-Boletim-Epidemiologico03.pdf>.
Acesso em 06. Abril de 2020.

“Os coronavírus causam infecções respiratórias e intestinais em humanos e animais; sendo que a maioria das infecções por coronavírus em humanos são causadas por espécies de baixa patogenicidade, levando ao desenvolvimento de sintomas de resfriado comum, no entanto, podem eventualmente levar a infecções graves em grupos de risco, idosos e crianças”.

2.2. Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde classificou a doença pelo Coronavírus como pandemia². Isso porque, àquela altura, verificou-se que o vírus circulava em todos os continentes.

2.3. O Boletim Epidemiológico n. 06, publicado pelo Ministério da Saúde, destaca que a Organização Mundial de Saúde – OMS registrou no mundo, até 03 de abril de 2020, 972.640 (novecentos e setenta e dois mil, seiscentos e quarenta) casos de COVID-19 com 50.325 (cinquenta mil, trezentos e vinte e cinco) óbitos³.

2.4. A situação epidemiológica no Brasil, no mesmo passo, é bastante preocupante já que, conforme o citado Boletim, até 03 de abril de 2020, foram confirmados 9.056 (nove mil e cinquenta e seis) casos de COVID-19. A estatística atualizada demonstra que a Administração Pública deve agir de forma rápida para proteger o cidadão ou, pelo menos minimizar os efeitos da pandemia, já que o Boletim destaca o fato de que nas últimas 24 (vinte e quatro) horas que precederam sua a publicação, foram confirmados 1.146 (um mil, cento e quarenta e seis) novos casos⁴.

2.5. Ademais, o Boletim ressalta que grande parte dos casos se concentrou na região Sudeste (5.658 ou 62,5%⁵), tendo o Estado do Rio de

² <https://www.saude.gov.br/images/pdf/2020/marco/24/03--ERRATA--Boletim-Epidemiologico-05.pdf>. Acesso em 06. abril de 2020.

³ <https://portalquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/Abril/03/BE6-Boletim-Especial-do-COE.pdf>. Acesso em 06. Abril de 2020.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

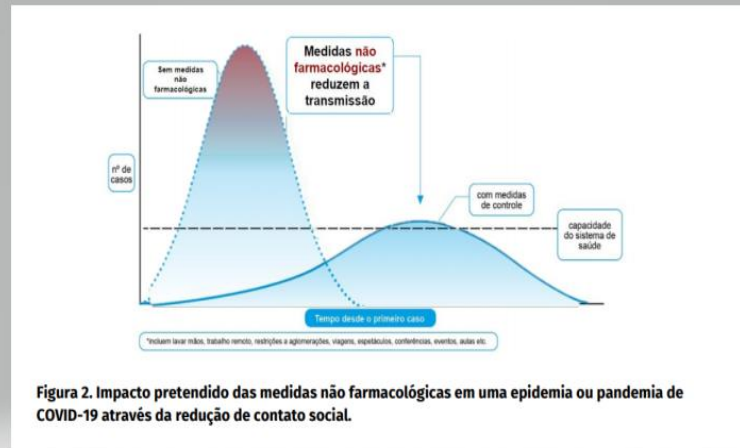
Janeiro contabilizado 1.074 (um mil e setenta e quatro) casos, o equivalente a 11,9% dos casos registrados no Brasil e o município de Itaboraí, especificamente, contabiliza 3 (três) casos confirmados e 277 (duzentos e setenta e sete) casos prováveis, conforme dados disponibilizados no sítio eletrônico da Prefeitura, em 30/06/2020⁶.

2.6. Outro dado preocupante refere-se ao número de óbitos confirmados no Brasil em decorrência do COVID-19. São 359 (trezentos e cinquenta e nove) óbitos confirmados, o que representa uma taxa de letalidade de 4,0%.

2.7. Diante do quadro acima identificado, verifica-se a necessidade de atuação concentrada dos entes federativos, com o objetivo de reduzir as taxas de contágio e de letalidade em decorrência do COVID-19. Assim, medidas de controle do vírus e de estruturação dos equipamentos de saúde foram amplamente recomendados aos Estados e Municípios pelo Ministério da Saúde.

2.8. O gráfico abaixo demonstra a limitação da capacidade do sistema de saúde brasileiro em relação à projeção do número de casos do COVID-19. Depreende-se que, ainda que diante de um cenário de controle da curva de casos, o sistema de saúde não suportará a demanda de pacientes em tratamento pelo COVID-19, o que demonstra a necessidade de atuação positiva dos entes federativos a fim de aumentar a capacidade de atendimento do sistema público de saúde.

⁶ <https://www.itaborai.rj.gov.br/36287/atencao-para-a-atualizacao-sobre-os-casos-do-novo-coronavirus-em-itaborai/>



3. DO MUNICÍPIO DE ITABORAÍ

3.1. Cumpre destacar que o Município de Itaboraí tem uma população estimada pelo IBGE em 2019 de 240.592 (duzentos e quarenta mil e quinhentos e noventa e dois) e o IDH 0,693 segundo o censo do IBGE/2010.

3.2. Atualmente, o Hospital Desembargador Leal Júnior é o único equipamento de saúde que atende a população do município, contando com aproximadamente 157 (cento e cinquenta e sete) leitos. Segundo dados da Secretaria de Estado de Saúde, o município possui 1,43 leitos para cada mil habitantes, o que evidencia a necessidade de aumentar a capacidade de atendimento do sistema de saúde do município de Itaboraí.

3.3. A experiência de países que se aproximam do pico de contágio por coronavírus, como Espanha e Itália, tem demonstrado que o número de leitos disponíveis para o tratamento de infectados tem sido fator

determinante para o controle da taxa de mortalidade entre os infectados hospitalizados. Ademais, a experiência internacional tem demonstrado que o alto número de infectados, diante da rápida capacidade de transmissão do vírus, em curto espaço de tempo⁷, tem deixado o sistema de saúde em colapso.

3.4. Cumpre destacar que o próprio Ministério da Saúde reconhece que “os leitos de UTI e de internação não estão devidamente estruturados e nem em número suficiente para a fase mais aguda da epidemia⁸.”

3.5. Por conseguinte, faz-se necessário que o administrador público implemente medidas capazes de melhorar a capacidade de atendimento do sistema de saúde e o aparelhamento do equipamento de saúde pública.

3.6. Nesse sentido, conforme mandamento constitucional, é competência administrativa comum de todos os entes federativos cuidar da saúde e assistência pública⁹. Ademais, o art. 30, VII, da Constituição Federal ressalta a atribuição constitucional do Município em zelar pela saúde do munícipe.¹⁰

3.7. Assim, a fim de cumprir mandamento constitucional e realizar ações efetivas a fim de combater os efeitos da contaminação pelo COVID-19, a estruturação dos equipamentos públicos de saúde tem se mostrado de imperiosa importância. Por conseguinte, com o fito de aumentar a capacidade de atendimento do sistema de saúde municipal, além de

⁷ Segundo o Boletim Epidemiológico n. 05, o tempo de duplicação da epidemia encontra-se entre 1,7 a 2,93 dias.

⁸ <https://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/April/03/BE6-Boletim-Especial-do-COE.pdf>. p. 18.

⁹ “Art. 23 – É competência comum da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios:

...

II – cuidar da saúde, assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”.

¹⁰ “Art. 30 – Compete aos Municípios:

...

VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população”.

aumentar a quantidade de leitos disponíveis para atendimento da população, a estruturação da Casa de Saúde São Judas Tadeu mostra-se como medida mais adequada para receber essa nova função de enfrentamento do estado de calamidade na saúde pública do Município de Itaboraí e cidades vizinhas, no Estado do Rio de Janeiro.

3.8. Nesse sentido, cabe destacar que o imóvel da Casa de Saúde São Judas Tadeu está localizado em uma das principais vias do município e de fácil acesso e, segundo o Laudo Técnico de Inspeção SECID2020/SUBEXEC-0001, o imóvel possui “características satisfatórias para um Equipamento Assistencial de Saúde”.

3.9. Contudo, conforme registrado no aludido Laudo Técnico, em que pese a utilização da Casa de Saúde São Judas Tadeu ser medida de extrema importância, serão necessárias intervenções no imóvel a fim de torná-lo apto ao recebimento de pacientes. Ademais, conforme destacado no presente Parecer e asseverado no Laudo Técnico, o aumento do número de casos de infectados pelo COVID-19 requer que referidas intervenções ocorram em curto espaço de tempo, o que demanda um procedimento de contratação específico, conforme exposto abaixo.

4. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

4.1. Inicialmente, cumpre destacar que, recentemente, o juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Itaboraí/RJ, deferiu liminar que possibilita ao Município de Itaboraí a imissão provisória na posse do imóvel onde se localiza a Casa de Saúde São Judas Tadeu. Tal medida, conforme decisão, somente foi possível “considerando o sério compromisso assumido pelo Município diante da grave situação mundial vivida.

4.2. Após a OMS, em 11 de março de 2020, classificar o estado de pandemia do COVID-19, a Administração Pública, em todos os níveis federativos,

tem envidado esforços para mitigar os efeitos do contágio pelo novo coronavírus. Assim, para que o poder executivo do município de Itaboraí tenha êxito no combate a pandemia do COVID-19, faz-se necessária a ampliação do atendimento do sistema de saúde municipal, o que perpassa, necessariamente, pelo aproveitamento da Casa de Saúde São Judas Tadeu como equipamento de saúde.

4.3. Contudo, o momento é peculiar e, em sendo assim, não há tempo hábil para a realização de um procedimento licitatório, no modelo convencional e aplicável às contratações da Administração Pública para a realização dos serviços de engenharia necessários à adequação do prédio, conforme fartamente demonstrado no Laudo Técnico citado alhures.

4.4. Destaca-se que o Poder Executivo Federal, após reconhecer o estado de emergência na saúde, editou Medida Provisória n. 926/2020, que alterou a Lei Federal n. 13.979/2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus.

4.5. Ainda o Decreto Estadual n. 47.006, de 27 de março de 2020 ressaltou o caráter cooperativo no enfrentamento da pandemia do COVID-19 em relação à situação de emergência na saúde pública do Estado do Rio de Janeiro, reconhecida a partir do Decreto Estadual n. 46.973, de 16 de março de 2020.

4.6. É sabido que a contratação pública pelo devido processo licitatório é a regra, conforme dispõe o art. 37 da Constituição Federal:

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. (grifo nosso).

4.7. Contudo, diante do estado de emergência reconhecido, a Lei n. 13.979/2020, restou reconhecida a possibilidade de dispensa de licitação na contratação de serviços de engenharia, conforme disposto abaixo:

“Art. 4º - É dispensável a licitação para a aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei”.

4.8. Ainda assim a referida Lei n. 8.666/93, também prevê como hipótese de dispensa de licitação os casos de emergência ou calamidade pública, senão 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; (grifo nosso).

4.9. Assim, depreende que a situação fática vivenciada pelo município de Itaboraí enquadra-se na hipótese descrita acima, o que permite a contratação direta por dispensa de licitação. Cabe ressaltar, como notório, que a necessidade de contratação direta por emergência não foi criada por desídia do administrador público, o que por sua vez impediria a adoção de tal procedimento direto de contratação.

JUSTEN FILHO¹¹, sobre o dispositivo leciona:

“O dispositivo enfocado refere-se aos **casos em que o decurso de tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis**. Quando fosse concluída a licitação, o dano já estaria concretizado. A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob a tutela estatal.” (grifo nosso).

4.10. Cabe destacar que a Lei n. 13.979/2020, que “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019” previu na hipótese de contratação por dispensa de licitação, em seu art. 4º-B a presunção ao atendimento das seguintes condições: (i) ocorrência de situação de emergência; (ii) necessidade de pronto atendimento da situação de emergência, (iii) existência de risco a segurança de pessoas e (iv) limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

4.11. Assim, a referida Lei n. 13.979/2020 evidencia que a contratação por dispensa é limitada objetivamente ao que for estritamente necessário ao combate da pandemia de COVID-19. E mais, conforme dispõe o artigo 4º, parágrafo segundo, da mesma legislação, toda contratação com fundamento nesse diploma legal deverá ser disponibilizada em sítio específico. Assim, em que pese a dispensa de licitação, o ato administrativo poderá ser alvo de controle.

4.12. Outro limite objetivo é previsto no art. 4º-E, § 1º, VI, que dispõe que o termo de referência deverá apresentar estimativa de preço, segundo um dos seguintes parâmetros:

- “a) Portal de Compras do Governo Federal;
- b) pesquisa publicada em mídia especializada;

¹¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos: Lei 8.666/1993. 18. ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 485.

- c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- d) contratações similares de outros entes públicos; ou
- e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores; e”

4.13. Contudo, dada a urgência em se implementar medidas capazes de combater a pandemia, a Lei determina que, excepcionalmente, a estimativa de preços poderá ser dispensada motivadamente pela autoridade competente.

4.14. Por fim, cabe destacar que apesar de a singularidade da situação permitir a contratação direta por dispensa de licitação, flexibilizar o procedimento de contratação, a Lei n. 13.979/2020 elenca limites objetivos para referida contratação.

4.15. Ademais, cumpre destacar que a Lei n. 8.666/1993, que também prevê a possibilidade de contratação direta por dispensa, em hipótese de emergência, poderá servir de norte para eventual controle das contratações públicas realizadas para o combate da pandemia do COVID-19. Assim, nunca é demais colacionar o disposto em seu artigo 25, §2º:

“Nas hipóteses deste artigo [inexigibilidade de licitação] **e em qualquer dos casos de dispensa**, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviço e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis”. (grifo nosso).

5. CONCLUSÃO

5.1. Por todo o exposto,

- i. Diante do reconhecimento pela OMS, em 11 de março de 2020, da situação de pandemia da doença causada pelo Coronavírus;

- ii. Diante da situação epidemiológica do Brasil, especialmente a retratada no Boletim Epidemiológico n. 06, publicado em 03/04/2020;
- iii. Diante do cenário de emergência de saúde pública reconhecido tanto pelo Poder Executivo Federal, quanto pelo Poder Executivo Estadual;
- iv. Diante da situação fática do município de Itaboraí, principalmente, pela existência de apenas um equipamento público de saúde para o atendimento de toda a população;
- v. Diante do reconhecimento pelo Ministério da Saúde da inexistência de leitos suficientes para o combate a pandemia COVID-19;
- vi. Diante da previsão legal de contratação direta por dispensa de licitação;

CONCLUI-SE pela possibilidade de contratação por dispensa de licitação, com fulcro no art. 4º, da Lei Federal n. 13.979/2020, dos serviços de engenharia necessários à adequação do imóvel onde funcionou a Casa de Saúde São Judas Tadeu para a expansão do número de leitos no município, para o atendimento a vítimas do novo coronavírus – COVID-19, por trata-se de medida necessária ao enfrentamento do estado de emergência decretado em âmbito nacional e estadual.

S. M.J. é a nossa manifestação.

Consortio Inovação e Parceria
Maria Silvia de Oliveira Viana Cerqueira - OAB/MG 70343