

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PERNAMBUCO

Referência: Estruturação da rede municipal de saúde e adoção de providências urgentes para leitos de retaguarda – COVID19.

RECOMENDAÇÃO PGJ Nº 18/2020

O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 9º, XI, da Lei Complementar Estadual nº 12/98 e posteriores alterações, e, pelo artigo 9º, inciso XII, da Lei Federal 8.625/1993 - Lei Orgânica Nacional do Ministério Público;

CONSIDERANDO o disposto no *caput* do artigo 127 da Constituição Federal, segundo o qual o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO que a Carta Magna disciplina em seu artigo 196 que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”, sendo certo que a vida é o bem maior a ser protegido pela ordem jurídica, devendo ser prioridade para todo gestor público, sobretudo em época de pandemia;

CONSIDERANDO que, em 11.03.2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou pandemia para o Coronavírus, ou seja, momento em que uma doença se espalha por diversos continentes com transmissão sustentada entre humanos;

CONSIDERANDO a situação de calamidade pública imposta ao Estado de Pernambuco com a chegada da pandemia da COVID-19, que tem provocado a nível mundial o esgotamento dos sistemas de saúde;

CONSIDERANDO a estimativa de que 20% (vinte por cento) dos casos graves da COVID-19 demandarão acesso à rede hospitalar;

CONSIDERANDO a estimativa de que 5% (cinco por cento) dos infectados precisarão acessar leitos de tratamento intensivo, e que a taxa de ocupação dos leitos de UTI no SUS já é da ordem de 95% para atenção aos pacientes críticos, o que torna imprescindível a ampliação emergencial de leitos novos de UTI para atender essa extraordinária demanda;

CONSIDERANDO o reconhecimento, pela Assembleia Legislativa, da existência de situação emergencial caracterizada como estado de calamidade pública, no âmbito do Estado de Pernambuco, em virtude da pandemia da COVID-19;

CONSIDERANDO que o SUS é um sistema interfederativo, com responsabilidades partilhadas, e, que todas as regiões de saúde devem garantir o máximo de resolutividade para o atendimento das necessidades geradas pela pandemia;

CONSIDERANDO que até a presente data, as autoridades sanitárias do Estado de Pernambuco, editaram várias normas voltadas ao enfrentamento da pandemia do coronavírus (COVID-19), dentre elas o Plano de Contingência Estadual, que prevê a ampliação do número de leitos de internação com isolamento e leitos de UTI com isolamento para casos graves; a aquisição de insumos e equipamentos para as unidades da rede estadual de saúde, necessários para o atendimento de pacientes suspeitos para infecção humana pelo 2019 nCoV; ampliação da oferta de leitos de terapia intensiva e leitos de enfermagem em outros serviços de saúde para o atendimento dos casos de SG, SRAG e da infecção humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV); requisição de bens e insumos, dentre várias outras medidas que vem sendo adotadas no enfrentamento da COVID-19;

CONSIDERANDO que para o enfrentamento de uma pandemia, devem ser utilizados todos os serviços de saúde disponíveis no território, tanto de baixa, média, como também de alta complexidade;

CONSIDERANDO que a estatística epidemiológica mundial demonstra que muitos pacientes diagnosticados com o coronavírus, podem ser atendidos por unidades de saúde de menor complexidade, fluxo este que garante vaga nos leitos de referência e UTI, para o atendimento dos casos mais graves da doença;

CONSIDERANDO que o CONASEMS – Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde - emitiu Nota Técnica recomendando aos municípios um *“conjunto de medidas que devem ser tomadas na perspectiva, tanto da contenção da epidemia, como da reorganização e ajuste da assistência para esse momento crítico que atravessamos”*, sugerindo *“que essas medidas componham um “Plano Municipal para o Enfrentamento da Epidemia de Coronavírus”¹*;

CONSIDERANDO que dentre as medidas recomendadas pelo CONASEMS na relação dos municípios com a região, há previsão para a construção de um plano de enfrentamento regional contendo organização do fluxo dos hospitais da região, regulação e transporte sanitário;

CONSIDERANDO a necessidade de que os municípios envidem todos os esforços no enfrentamento da COVID-19, notadamente em razão do estado de calamidade pública declarado pelo Decreto nº 48.833, de 20 de março de 2020, não só executando os Planos de Contingência Municipais, cuja elaboração já foi objeto da Recomendação PGJ nº 03/2020, de 16 de março de 2020, como também colaborando com o Estado nos casos menos graves provocados pela COVID-19;

CONSIDERANDO o disposto na Portaria MS-GM nº 395, de 16 de março de 2020, que estabelece recurso do Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde - Grupo de Atenção de Média e Alta Complexidade - MAC, a ser disponibilizado aos Estados e Distrito Federal, destinados às ações de saúde para o enfrentamento do Coronavírus - COVID 19, tocando ao Estado de Pernambuco o valor de R\$ 19.301.208,00 (dezenove milhões, trezentos e um mil, duzentos e oito centavos);

CONSIDERANDO que de acordo com a Resolução CIB-PE nº 5.275, de 24 de março de 2020, foi deliberado que o recurso de custeio definido pela Portaria MS-GM nº 395/20 será integralmente transferido aos municípios pernambucanos, na ordem de R\$ 2,00 (dois reais) per capita, segundo projeção do IBGE para 2020;

¹ <https://www.conasems.org.br/orientacoes-tecnicas-aos-municipios-para-enfrentamento-da-pandemia-do-novo-coronavirus-covid-19/>

CONSIDERANDO a Nota Técnica SES/PE nº 01/2020, de 31 de janeiro de 2020; o Plano de Contingência para infecção pelo Coronavírus (COVID-19) - PE - Versão 2, de 06 de fevereiro de 2020; a Nota Técnica SES/PE nº 04/2020, de 20 de março de 2020, que retrata a atualização 2 da estratégia assistencial e vigilância na epidemia COVID-19; a Nota Técnica Conjunta SES/PE – COSEMS-PE nº 001, de 21 de Março de 2020, que trata da atenção à saúde em situação pandêmica COVID-19;

CONSIDERANDO que muitas pessoas deverão ser atendidas em unidades municipais de saúde, em razão da menor gravidade dos casos, o que necessitará de estruturas assistenciais menos complexas, mas não menos eficientes, diante da conjuntura pandêmica vivenciada;

CONSIDERANDO que a situação atual demanda o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública, verificando-se a necessidade de ampliar a rede assistencial à saúde pernambucana no enfrentamento da COVID-19;

CONSIDERANDO que para a execução dessas medidas, a administração direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, nos termos do artigo 37 da Carta Constitucional;

CONSIDERANDO que o princípio da eficiência administrativa impõe a obrigação legal do agente público agir com eficácia real e concreta para a consecução dos interesses da coletividade, notadamente em situação de Estado de Calamidade Pública;

CONSIDERANDO que, na consecução do retromencionado princípio, constitui dever jurídico dos gestores empregar a medida (legal, ética, impessoal e transparente) mais razoável e proporcional para obter o resultado de interesse público expresso ou implícito na lei a ele aplicável, conforme bem pontuado por Marino Pazzaglini Filho (*in Lei de Improbidade Administrativa comentada, Atlas, Sexta Edição*);

CONSIDERANDO, por outro lado, que o princípio da impessoalidade exige do agente público comportamento sempre objetivo, neutro e imparcial, imune aos liames de caráter pessoal e subjetivo;

CONSIDERANDO que a ocorrência do Estado de Calamidade Pública exigirá dos gestores a adoção de uma série de medidas orçamentárias e financeiras excepcionais no âmbito da Administração Pública, de modo a otimizar o gasto público, bem como conferir caráter prioritário e célere às ações de combate a COVID-19;

CONSIDERANDO que as ações decorrentes da emergência de saúde pública de importância internacional, ocasionadas pela pandemia da COVID-19, requerem, por parte dos agentes públicos, a adoção de medidas cujas previsões orçamentárias ou provisões financeiras ordinariamente não podem atender;

RESOLVE:

I – **RECOMENDAR** aos Excelentíssimos Senhores Prefeitos Municipais, com base no art. 29, inciso X, e art. 129, inciso I, da Constituição da República que, além das ações já realizadas para atendimento aos possíveis casos de COVID 19:

a) elaborem seus Planos de Contingência Municipais, em consonância com os planos nacional e estadual, inclusive para permitir o recebimento de recursos previstos na Portaria nº 395 do Ministério da Saúde, de 16 de março de 2020.

b) adotem providências direcionadas à execução dos respectivos Planos de Contingência Municipais, através das suas Secretarias Municipais de Saúde e de Assistência Social, voltadas para o cenário epidemiológico atual, visando a execução de serviços e recursos direcionados à atenção integral das pessoas diagnosticadas com a COVID-19, que necessitem de acolhimento em unidades de saúde de baixa, média e alta complexidade, de âmbito local ou regional, correspondentes ao porte populacional do seu município, tais como leitos de retaguarda, enfermarias, abrigos temporários, espaços de proteção social, hospitais de campanha, leitos de assistência crítica, ampliando a capacidade de atendimento hospitalar e garantindo a suspensão criteriosa das internações e procedimentos eletivos na sua rede de serviços próprios ou contratados pelo SUS, dentre outras providências;

c) aprovem normativas próprias que permitam a convocação dos profissionais que trabalhem em regime ambulatorial para reforçarem a atenção hospitalar da rede própria, e, sendo necessário, nas unidades regionais de saúde do Estado;

d) organizem as ações e serviços para o atendimento dos casos da COVID-19, segundo parâmetros definidos pela SES-PE e correspondentes ao porte populacional do cada município, garantindo o pleno funcionamento do SAMU 24h para todos os municípios da I e II Macrorregião de Saúde, devendo os municípios da III e IV Macrorregião de Saúde garantirem a transferência dos casos de SRAG através do transporte sanitário adequado;

e) garantam, nos casos dos municípios com mais de 100 mil habitantes, a instalação de novos leitos de UTI e de retaguarda nos respectivos territórios, a serem distribuídos de acordo com a necessidade e capacidade de cada região, colocando-os imediatamente em operação;

f) priorizem e implementem ações destinadas ao combate da COVID-19, devendo, em especial:

f.1) diante da importância do Planejamento Municipal, realizarem a revisão do plano de contratações, identificando, com relação aos objetos contratuais, o seguinte:

1) aqueles que serão excluídos ou adiados, em vista do contingenciamento dos gastos públicos e da redução e suspensão de atividades em setores determinados, inclusive com possibilidade de adiamento de sessão pública de licitação;

2) aqueles necessários à inclusão para atendimento às demandas pontuais originadas pela situação emergencial;

3) aqueles que possibilitam redimensionamento, diante da necessidade de readequar o escopo do objeto para o atendimento às determinações dos órgãos de saúde;

f.2) diante da possibilidade de edição de decreto municipal declarando situação de calamidade pública, possibilitando, dentre outras medidas, a dispensa de licitação ou suspensão da execução de contrato referente a áreas outras que não tenham relação com o combate da COVID-19:

f.3) aqueles necessários à inclusão para atendimento às demandas pontuais originadas pela situação emergencial;

f.4) aqueles que possibilitam redimensionamento, diante da necessidade de readequar o escopo do objeto para o atendimento às determinações dos órgãos de saúde;

g) mantenham a atenção primária funcionando plenamente;

h) mantenham as unidades de pronto atendimento, policlínicas e hospitais de pequeno porte com atendimento 24hs e em pleno funcionamento;

i) caso disponham de hospitais de pequeno porte e/ou unidades mistas, procederem, quando necessário, com o internamento dos casos de síndrome gripal, priorizando pacientes com maior condição de vulnerabilidade, bem como realizarem o primeiro atendimento da Síndrome Respiratória Aguda Grave, com contato subsequente com a central de leitos do Estado;

j) Diante da possibilidade de edição de decreto municipal declarando situação de calamidade pública, possibilitando, dentre outras medidas, a dispensa de licitação fundada no art. 24, inc. IV da Lei Federal 8.666/1.993, cumprem observar:

1) O art. 4º da Lei Federal 13.979/2020, que cria autorização temporária para dispensa de licitação *“para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus”*, respeitada a transparência com a disponibilização de informações de contratações²;

2) A contratação direta com fundamento na Lei 13.979/2020 ou em decretos estaduais ou municipais, para atender às medidas da COVID-19, deve se amoldar exatamente na situação de dispensa e requer planejamento mínimo e avaliação de mercado;

3) É fundamental a motivação, pela Administração, de que a contratação que se pretende fazer por dispensa de licitação se amolde exatamente na hipótese da dispensa por situação emergencial;

k) Diante da previsão legal contida no artigo 5º, inciso III, da LRF, que a eventual utilização da reserva de contingência para a abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários) somente seja direcionada para os fins de atendimento à situação de emergência de saúde pública de importância internacional COVID-19 (aquisição de bens serviços e insumos);

II – **RECOMENDAR** aos Promotores de Justiça do Estado de Pernambuco com atuação na defesa da saúde, com base no art. 29, inciso X, e art. 129, inciso III, da Constituição da República, bem como no art. 4º, inciso IV, alínea “b” da Lei Complementar Estadual nº 12/1994, que adotem as providências necessárias para, no âmbito de suas atribuições, exigindo a elaboração dos Planos de Contingência Municipais e promovendo o acompanhamento das suas respectivas execução, podendo para tanto adotar as medidas judiciais pertinentes.

III - **RECOMENDAR** aos Promotores de Justiça do Estado de Pernambuco com atuação na defesa do patrimônio público, com base no art. 29, inciso X, e art. 129, inciso III, da Constituição da República, bem como no art. 4º, inciso IV, alínea “b” da Lei Complementar Estadual nº 12/1994, que adotem as providências necessárias para promover o acompanhamento das medidas sugeridas na alínea “c” do item I, podendo para tanto adotar as medidas judiciais pertinentes.

III – Encaminhe-se a presente recomendação à:

a) Assessoria Ministerial de Comunicação Social para que adote as providências necessárias a dar conhecimento desta Recomendação à população em geral, a fim de possibilitar ao cidadão denunciar ao Promotor de Justiça local e demais órgãos de fiscalização a respeito do descumprimento desta Recomendação;

² Lei Federal 13.979/2020 - Art. 4º Fica dispensada a licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o **caput** deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

b) AMUPE (Associação Municipalista de Pernambuco) e COSEMS-PE (cosems.pe@gmail.com), dando-lhes conhecimento desta Recomendação, inclusive para que possa informar a todos os Excelentíssimos Senhores Prefeitos e Secretários Municipais do Estado de Pernambuco;

c) Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Defesa do Patrimônio Público, Saúde e Cidadania, para fins de conhecimento, apoio e controle de banco de dados das atuações ministeriais apresentadas pelas respectivas promotorias de Justiça;

Registre-se. Publique-se. Cumpra-se.

Recife, 30 de março de 2020.

FRANCISCO DIRCEU BARROS
Procurador-Geral de Justiça