



721

Estado do Rio Grande do Sul

Município de Bozano

PARECER JURÍDICO

Bozano/RS, 11 de março de 2021.

Trata-se de exame e parecer quanto à possibilidade de inexigir chamamento público e celebrar termo de fomento com a Associação Hospital de Caridade Ijuí, CNPJ nº 90.730.508/0001-38, visando à transferência de recursos financeiros no montante de R\$ 30.000,00.

1. O processo está instruído com os seguintes documentos:

(a) requerimento da transferência de recursos, destinados à aquisição de materiais hospitalares e medicamentos em favor de pacientes internados nas UTIs Covid e em leitos clínicos da Ala Covid. O requerimento é firmado pelo Vice-presidente no exercício da presidência, haja vista que o Presidente de direito do Hospital faleceu em decorrência de Covid na última sexta-feira¹;

(b) Plano de Trabalho, cujo objeto é o acesso de recursos para custear materiais hospitalares e medicações pelo HCl, visando ao atendimento de pacientes acometidos pela COVID.

Em sua justificativa, discorre sobre a crítica situação de combate à pandemia na região noroeste do Estado, preponderante para que o Hospital atingisse sua capacidade máxima de assistência aos internados, especialmente pelo alto índice de internações nas últimas semanas. Disse que embora conte com 10 leitos habilitados pelo Ministério da Saúde na UTI Covid, na primeira semana de março já contava com 12 internados.

Para fazer frente à crescente demanda, em 03/03/2021, transformou a UTI coronariana, que conta com 10 leitos, em UTI Covid; em 04/03/2021, transformou a UTI adulta, também com 10 leitos, em UTI Covid.

O atendimento de pacientes com patologias diversas, que demanda leitos de UTI, ocorre através da transformação da Sala de Recuperação Pós-cirúrgica e de Salas

¹ De acordo com disposição estatutária apresentada, incumbe ao Vice-presidente substituir o Presidente.
Av. Silvío Frederico Ceccato, nº 518 - Fone (55) 3643.2004 - 3643.2107
CEP 98733-000 - BOZANO - RS CNPJ 04.216.419/0001-36



731

Estado do Rio Grande do Sul
Município de Bozano

de Cirurgia em UTI Adulto – atualmente com 8 leitos ocupados, inclusive com uso de ventilação mecânica.

Relata esforços na transformação de leitos clínicos, com vistas à totalização de 56 deles a serem destinados exclusivamente à Ala Covid.

Afirmou manter os serviços especializados nas diversas outras áreas, inclusive urgência e emergência em cardiologia, neurologia e oncologia.

Tais readequações para ampliar a capacidade de atendimento, que ao fim e ao cabo resultam em 30 leitos na UTI Covid e 56 leitos na Ala Covid, ensejam custo significativo com materiais, equipamentos, medicamentos e EPIs aos profissionais, que se afirmou estarem realizando esforço “sobre-humano”. Destacou-se que os “estoques de anestésicos, bloqueadores neuromusculares, sedativos, gases medicinais, materiais médico-hospitalares, estão sendo utilizados com grande velocidade, tendo que ser repostos semanalmente, em quantidades muito acima do habitual, e tendem a triplicar nas próximas semanas, em função desses novos leitos abertos de UTI COVID”;

(c) Declaração de que iniciou atividades em 19 de junho de 1935 e que seu estatuto social atende ao que disciplina a Lei Federal n.º 13.019/2014;

(d) Declaração de possuir estrutura física e pessoal para a execução do Plano de Trabalho proposto;

(e) Declaração comprometendo-se a publicizar os recursos recebidos, assim como a sua destinação e a promover a prestação de contas;

(f) Declaração de que não está suspensa ou declarada inidônea; que não possui entre os seus dirigentes, pessoas condenadas ou com contas rejeitadas ou integrantes do MP ou do Município; que não serão remunerados com os recursos objeto do Plano de Trabalho; que não emprega menor de 18 anos em situação irregular; nominou os integrantes da Diretoria;

(g) Declarações indicando a Sra. Dorkas da Silva Picinini gestora da entidade pelo controle administrativo, financeiro e de execução da parceria; identificando esta mesma gestora como a responsável pela contabilidade do HCl;

(h) Declaração de abertura de conta corrente específica para a parceria proposta;



74

Estado do Rio Grande do Sul

Município de Bozano

(i) Estatuto Social do Hospital, identificando sua finalidade e a competência do Vice-presidente em substituir o Presidente falecido recentemente;

(j) Balanço patrimonial da entidade proponente;

(k) Relatório Anual de atividades realizadas pelo HCI (referente ao ano de 2019);

(l) certidões atestando a regularidade fiscal junto à União, FGTS, Estado, Município de Ijuí e débitos trabalhistas;

(m) Lei Municipal n.º 1.224, de 09 de março de 2021, dispondo sobre a autorização para subvencionar o HCI, no montante de R\$ 30.000,00, e a respectiva abertura do crédito adicional especial.

Aludida Lei decorre do Projeto n.º 20/2021. Sua mensagem destaca a notória e calamitosa situação de saúde na região do Município de Bozano, decorrente do agravamento da pandemia causada pela Covid-19.

Ao Legislativo Municipal foi dito pelo Prefeito que o HCI é a instituição de saúde referência para a internação de pacientes Covid de Bozano, havendo neste momento dificuldades em acessar tais serviços em decorrência da superlotação. Em assim sendo, subvencionar as ações de ampliação de leitos, tanto clínicos como de UTI Covid, traduz interesse público inadiável, ao passo em que chega a confundir-se com a manutenção ou não da vida das pessoas.

2. Dentre as razões de ser do Estado, a realização de serviços públicos de saúde figura como essencial: trata-se de direito fundamental social de todo brasileiro, erigido pelo constituinte à condição de dever estatal. Os arts. 6º e 196, da Constituição da República, são ilustrativos a respeito do tema:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 196. 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. (grifou-se).



759

Estado do Rio Grande do Sul

Município de Bozano

As ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, a rigor do art. 197 desta mesma Constituição:

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Também a Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, elencou competências e atribuições comuns a todos os entes da Federação; ao mesmo tempo, previu atribuições próprias para os Municípios. Outros diversos atos normativos aprimoraram e especificaram o rol de ações e competências, inclusive no âmbito de estratégias, ações e programas específicos de saúde desempenhados pelos Municípios.

Sem a pretensão de adentrar em digressão teórica, para o enfrentamento do questionamento proposto basta o registro de que o Município de Bozano, no âmbito do SUS, limitou a sua atuação à atenção básica/primária em saúde. Suas competências e responsabilidades internas – frente aos demais entes da Federação (União e Estado do Rio Grande do Sul) –, são afetadas ao desenvolvimento da atenção primária.

A despeito disso, não se pode ignorar que os efeitos externos da integração do Município de Bozano ao SUS, especialmente frente aos usuários desse sistema público, partem da existência de relação jurídica de solidariedade, porque assim previu a própria Constituição da República. Em outras palavras: independente do nível de pactuação do Ente Federado local, convenções e normativas internas do Estado (expressão aqui empregada em sentido lato), não podem ser entraves à efetiva prestação de serviços em saúde.

A tal entendimento, que, aliás, há muito foi consolidado pelo Poder Judiciário, soma-se a notória deficiência financeira do Estado do Rio Grande do Sul e a inoperância do Governo Federal, que obriga Municípios a ampliar o rol de atendimentos, sob pena de fragilizar ainda mais a população de seu território.



761

Estado do Rio Grande do Sul

Município de Bozano

Em suma: o Município de Bozano apresenta obrigação pactuada internamente no SUS, que o vincula à prestação de serviços de saúde em nível de atenção primária. Ao par disso, não pode ignorar a crescente demanda de média complexidade por ele suportada, cuja incumbência originariamente é do Estado Gaúcho, que dela não se desincumbe a contento. A afirmação encontra guarida na crescente judicialização de medicamentos e serviços de saúde, no mais das vezes resolvida através do reconhecimento da solidariedade entre os entes federados, para condenar os Municípios a suportar o seu custeio.

Não significa que o Município de Bozano possa ignorar os limites de sua pactuação e, inadvertidamente, ingressar no custeio ilimitado e sem critérios, de ações de média e alta complexidade. A incumbência legal primeira, em média complexidade, é do Estado, enquanto em alta complexidade é da União, a impor muita prudência e análise pontual em cada situação concreta, tendo como balizadores o art. 62 da Lei Complementar nº 101/2000² e as constantes decisões judiciais que impõem condenações solidárias aos entes locais. Bom sendo, justificativa do interesse público, da urgência e da denegação do serviço pelas vias convencionais em cada situação, haverão de pautar a atuação neste particular.

Sem embargo deste entendimento, a pandemia do novo Coronavírus tem exigido cada vez maior participação solidária dos Municípios no custeio de ações de saúde, assim como o exige das pessoas da comunidade – campanha de arrecadação de recursos financeiros para manter atendimentos Covid no HCI está em plena captação.

Na prática, apesar de estarmos balizados por normas internas de pactuação de atendimentos em saúde, se não houver o aporte de recursos municipais neste momento mais crítico da pandemia, cujas hospitalizações decorrentes da Covid são crescentes, seja em leitos clínicos, seja em HTI, por certo haverão mais mortes, inclusive de pacientes residentes em Bozano.

Não é demais registrar que esta Assessoria Jurídica atendeu na noite da última sexta-feira, dia 5 de março de 2021, consulta do Prefeito acerca de qual procedimento adotar, frente ao não recebimento de paciente Covid no hospital porque inexistiam leitos

² Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver: I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual; II - convênio, acordo, ajuste ou congêneres, conforme sua legislação.



77 ✓

Estado do Rio Grande do Sul

Município de Bozano

disponíveis. O paciente estava dentro da ambulância do SAMU, estacionada em frente ao Hospital. Acionada, a regulação do Estado nada resolveu.

Neste mesmo sentido, a imprensa local noticiou dois óbitos decorrentes de Covid no último domingo (7 de março de 2021), em dependências do Hospital de Ajuricaba (distante 20 km de Bozano), porque não foi possível remover tais pacientes para leitos de UTI. A ausência de ventilação mecânica retirou de tais pacientes a possibilidade de sobrevivência.

Estes dois casos ocorridos recentemente demonstram a urgência na ampliação de leitos clínicos e de UTI para atender pacientes Covid em hospitais da região, a justificar a presença do interesse público em subvencionar parcialmente o atendimento destes pacientes pelo Município, haja vista que a tão calamitosa situação se traduz em óbitos iminentes.

3. A relação proposta pelo HCI reporta típica parceria entre a administração pública e organização da sociedade civil, visando à consecução de finalidade de interesse público recíproco, devidamente elencado no Plano de Trabalho, nos moldes da Lei Federal n.º 13.019/2014. O instrumento a ser utilizado haverá de ser o Termo de Fomento (art. 17).

Conforme os arts. 19 e seguintes, houve manifestação da Entidade proponente, mediante a apresentação de Plano de Trabalho que, em linhas gerais, atende ao que preceitua o art. 22.

Adotando sistemática semelhante à inexigibilidade de licitação (art. 25 da Lei n.º 8.666/1993), o art. 31 da Lei n.º 13.019/2014 considera inexigível o chamamento público quando inviável a competição, seja pela natureza singular do objeto, seja frente às metas a serem atingidas.

No caso concreto, o HCI está propondo a ampliação de leitos clínicos e leitos Covid no bojo da pandemia da Covid-19 e do crescente número de hospitalizações e óbitos em todo o Estado. Inviável, pois, a competição, seja pela singularidade do objeto (ampliação de leitos clínicos e em UTI Covid), seja pelas singulares metas a atingir – aqui traduzidas na ampliação da capacidade de atendimento de pacientes graves.





77A

Estado do Rio Grande do Sul

Município de Bozano

De mais a mais, atende-se ao inciso II do art. 31 antes reportado, haja vista que a parceria está autorizada em Lei Municipal, visando expressamente subvencionar a prestação de serviços médico-hospitalares pelo HCI, *in verbis*:

Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

[...]

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do § 3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Sendo este o entendimento adotado pelo Administrador, deverá justificá-lo e publicar na forma do art. 32, §1º da Lei nº 13.019/2014³.

No que concerne aos requisitos formais, nos termos do art. 35, caberá a indicação expressa da dotação orçamentária (já indicada na lei autorizativa), manifestação do Prefeito, de que os "objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto", aprovação do Plano de Trabalho, emissão de parecer de órgão técnico a respeito de: (a) mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada; (b) identidade e reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista nesta Lei; (c) viabilidade de sua execução; (d) verificação do cronograma de desembolso; (e) descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos; (f) designação do gestor da parceria; (g) designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria; (h) emissão de parecer jurídico acerca da possibilidade de celebração da parceria (trata-se deste documento).

³ Art. 32 [...]§ 1º Sob pena de nulidade do ato de formalização de parceria prevista nesta Lei, o extrato da justificativa previsto no caput deverá ser publicado, na mesma data em que for efetivado, no sítio oficial da administração pública na internet e, eventualmente, a critério do administrador público, também no meio oficial de publicidade da administração pública.



79

Estado do Rio Grande do Sul

Município de Bozano

Em tese, inexigível o chamamento público para celebrar com o HCI, o termo de fomento pretendido. A aferição em concreto, no entanto, perpassa pelo também atendimento do que indicou-se no parágrafo anterior.

4. Isso posto, opina-se pela possibilidade, em tese, de inexigir chamamento público para celebrar termo de fomento com a Associação Hospitalar de Caridade Ijuí – HCI, visando à aquisição de materiais hospitalares medicamentos, a serem empregados no atendimento de pacientes Covid, internados em leitos clínicos e de UTI, cujo quantitativo foi recentemente ampliado.

Para tanto, deverá ser instrumentalizado processo de justificação administrativa, contendo fundamentação do Prefeito voltada a atender ao §1º do art. 32 e ao art. 30, ambos da Lei nº 13.019/2014, inclusive mediante publicação de extrato. Nesta manifestação do Prefeito deverá ser dito se os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto, sem prejuízo da aprovação do Plano de Trabalho.

A dotação orçamentária consta na Lei Municipal que integra os autos.

De mais a mais, para atender ao art. 35 desta mesma Lei, caberá a emissão de parecer de órgão técnico, contemplando os seguintes elementos:

- (a) exame do mérito da proposta, em conformidade com a modalidade de parceria adotada;
- (b) identidade e reciprocidade de interesse das partes na realização, em mútua cooperação, da parceria prevista na Lei;
- (c) viabilidade de sua execução;
- (d) verificação do cronograma de desembolso;
- (e) descrição de quais serão os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos;
- (f) designação do gestor da parceria;
- (g) designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria.

Estas as considerações que permitiram a consulta.

CRISTIANO ALEX MATTIONI
OAB/RS nº 58.026