

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS
DO DISTRITO FEDERAL**

URGENTE
COVID-19

Representação nº 20/2020 – CF

O Ministério Público que atua junto a esse Tribunal, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e fiscalizar sua execução, no âmbito das contas do Distrito Federal, fundamentado no texto do artigo 85 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF; dos artigos 1º, inciso XIV e § 3º, e 76 da Lei Complementar 1/1994 - LOTCDF; e do artigo 99, inciso I, da Resolução 38/1990 - RITCDF, vem oferecer a seguinte:

REPRESENTAÇÃO, com pedido de cautelar

Trata-se de contratação direta para Hospital de Campanha¹, **localizado no Estádio Mané Garrincha (Arena BSB) no 1º Andar, em face do novo Coronavírus.**

Diligenciando a respeito, o MPC/DF enviou a esse TCDF os Ofícios 129, 133, 148/2020-G2P e, por último, o Ofício 202/20 (e-DOC DFFAC4CB-e), que se encontra com a carga na SEASP.

O MPC/DF, ainda, solicitou cópia do Processo nº 00060-00137001/2020-47, tendo elaborado a informação preliminar em anexo.

¹ Referidos hospitais de campanha estão sendo utilizados como uma alternativa aos sistemas de saúde, visando, precipuamente, atender pacientes de baixa complexidade, mas que devem permanecer internados, sem necessidade de UTI: podem ser vítimas que começam a exibir os sintomas que pedem uma internação, como falta de ar persistente, ou aquelas que já saíram da UTI, mas não estão aptas, ainda, a ter alta. <https://saude.abril.com.br/medicina/hospitais-de-campanha-como-vao-funcionar/>. Seja como for, trata-se de doença, cujo paciente pode evoluir rapidamente para a insuficiência respiratória (síndrome respiratória aguda grave). A hipoxemia é um marcador importante da doença COVID-19.

Como foi possível verificar, **a previsão inicial era para 200 leitos, fls. 3:**

Considerando a determinação do Senhor Secretário de Estado de Saúde (processo SEI 00060-00129560/2020-83) de criar 200 (duzentos) leitos de internação para pacientes em tratamento de coronavírus (COVID-19), no Estádio Nacional de Brasília Mané Garrincha.

Após, **retificou-se:**

“Ressalta-se que, apesar da solicitação de 200 leitos, o referido Projeto Básico contempla 173 (cento e setenta e três) leitos de enfermaria adulto, 20 leitos de enfermaria de suporte avançado e 4 boxes de emergência, conforme descrição do objeto. Ademais, informa-se que essa configuração se motiva por tratar-se do maior número possível contemplado no projeto arquitetônico.” (Doc. SEI/GDF 38337072, fl. 86). **Ou seja, 197.**

Consta, assim, o projeto de leiaute de unidade de internação (enfermaria) e apoio, que consignou **193 leitos** (de fls. 184/186), **sendo que 20 (vinte) são reservados para pacientes que necessitem de suporte de ventilação, além de mais 04 (quatro) leitos para atendimento de urgência.**

Chama-se a atenção para a situação da estrutura da área; **previsão de aditamento em 50 (cinquenta) por cento** (*Art. 4º-I Lei nº 13.979/2020*); possibilidade de aquisição dos equipamentos ao final do contrato e aferição de custo, sem ser juntada a informação base no original.

2.13. Considerando que, conforme, informações extraídas do processo SES nº 0060-000324/2017, de acordo com os dados fornecidos pelos Centros de Custos das Unidades Hospitalares da SES-DF, a média dia do custo do leito de UTI Adulto foi de R\$ 3.565,74 (três mil quinhentos e sessenta e cinco reais e setenta e quatro centavos) e o pediátrico R\$ 5.917,33 (cinco mil, novecentos e dezessete reais e trinta e três centavos).

Por parte da contratada, destaquem-se o oferecimento de alimentação de pacientes e equipe multidisciplinar e reposição dos materiais e itens consumíveis e não consumíveis; por parte da contratante, oferta de gases medicinais e **serviços de limpeza (coleta e descarte de resíduos), posteriormente acrescidos².**

O aviso de abertura de dispensa foi publicado no DODF nº 50, de 08/04/2020³, e, em seguida, juntam-se proposta e documentos da empresa Hospital Serviços de Assistência Social sem Alojamento Ltda⁴, a única acostada aos autos, não sendo possível saber se houve outras⁵.

² Cláusula Vigésima – Disposições Gerais do Contrato nº 69/2020-SES (fls. 324/334).

³ Ratificação de dispensa de licitação nº 8/2020 (DODF nº 56, de 20/04/2020).

⁴ A empresa Hospital Serviços de Assistência Social sem Alojamento Ltda. foi aberta em março de 2015 e possui contratos com o Hospital Militar de área de Manaus (Contrato 160020.50.00027.2019 e 160020.50.06387.2018) e Grupamento de Apoio de Manaus (Credenciamento 120630.51.00005.2018): http://compras.dados.gov.br/contratos/v1/contratos?cnpj_contratada=22033994000185

⁵ Não consta nos autos do processo qualquer proposta de outras empresas interessadas, o que acaba por comprometer a publicidade. **O STF, ao afastar a tentativa de mitigação do acesso à informação em período de pandemia, consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a sociedade (ADI 6351).**

Ressentiu-se, ainda, este *Parquet*, da **forma de apresentação da proposta, sem o valor discriminado, de sorte que, a princípio, todos os leitos teriam o mesmo valor monetário**. Sendo assim, ainda que se trate de contratação por Preço Global⁶, a cada inserção de um novo leito, por exemplo, o parâmetro parece o mesmo, independentemente se este for de enfermaria, suporte avançado ou emergência, o que pode não conferir economicidade à contratação⁷.

Não há, também, o quantitativo **para a equipe médica e de enfermagem, havendo, apenas, menção aos normativos RDCs nºs 07/2010 e 26/2012 da Anvisa**⁸.

Chamou a atenção do MPC/DF, ainda, que no Projeto Básico tenha constado que a Fiscalização do contrato seria exercida pela Superintendência do Hospital Regional de Santa Maria, pois, como se sabe, o Hospital está sob a gestão do IGES/DF⁹.

Após, foi celebrado o **Contrato nº 69/2020-SES/DF, com a empresa antes citada, no valor de R\$ 79.449.903,00, para 197 leitos ao todo, sendo 173 (cento e setenta e três) leitos de Enfermária¹⁰ Adulto sem suporte de oxigenoterapia¹¹, + 20 Leitos**

⁶ Empreitada por preço global, como se sabe, é aquela em que se ajusta a execução da obra ou serviço por preço certo e total.

⁷ É cediço que o valor global de uma obra de construção civil é obtido a partir de custos referenciais. “Portanto, a execução das licitações com Projetos Básicos de alta precisão, com a utilização do critério de aceitabilidade de preços unitários, conjugado com o critério de limitação do preço global para o julgamento das propostas, e elaboração de um orçamento-base detalhado baseado em preços unitários de mercado, entre outras medidas que garantissem a ampla competitividade, dificultariam em muito a aplicação de muitos dos artificios que fazem com que a contratação de obras públicas já comece viciada e onerosa. E todas essas medidas estão amparadas pela lei. (...) é possível se definir os preços de mercado dos insumos que compõem os projetos de obra para as diferentes localidades e a partir deles, conjuntamente com os detalhes de um projeto preciso (que leve em conta as especificidades) e com composições fidedignas dos serviços, é viável se determinar com relativa precisão o valor de mercado global de determinada obra”. (MARCUS VINICIUS CAMPITELI, MEDIDAS PARA EVITAR O SUPERFATURAMENTO DECORRENTE DOS “JOGOS DE PLANILHA” EM OBRAS PÚBLICAS, disponível na internet).

⁸ A referência por si só não garante o cumprimento das mencionadas normas. Como o MPC/DF já teve oportunidade de ressaltar, Representação 25/16 (Processo 12063/14), hospital contratado não cumpria a RDC 07 da ANVISA, não disponibilizando, por exemplo, médico diarista-rotineiro especialista, muitos substituídos por plantonistas em geral, o que é um fator que agrava a situação, também, em relação à assistência sanitária prestada, o que não pode ser ignorado.

⁹ No entanto, o item 4.4.1 corrige essa imprecisão e destina a fiscalização à Superintendência da Região Central.

¹⁰ Leito de internação é a cama numerada e identificada destinada à internação de um paciente, localizada em um quarto ou enfermaria (http://www2.ebserh.gov.br/documents/695105/1744025/Manual+Leitos+19_10_16+-VF.pdf/a1cef2e4-a6ed-4881-96cd-a2a99ec15b5c).

¹¹ Segundo o MS, embora a maioria das pessoas com Covid-19 tenha doença leve ou não complicada, algumas desenvolverão doença grave que requer oxigenoterapia (14%), e aproximadamente 5% necessitarão de tratamento em uma unidade de terapia intensiva (UTI). Dos doentes críticos, a maioria necessitará de ventilação mecânica. A pneumonia grave é o diagnóstico mais comum em pacientes que apresentam quadro grave de Covid-19: <https://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/Abril/14/Protocolo-de-Manejo-CI--nico-para-o-Covid-19.pdf>. Ver ainda: <http://abramede.com.br/wp-content/uploads/2020/04/RECOMENDACOES-OXIGENOTERAPIA-230420.pdf> <http://www.szpilman.com/CTI/protocolos/Oxig%C3%AAnio%20e%20ventila%C3%A7%C3%A3o%20n%C3%A3o%20invasiva.pdf>

de Suporte Avançado¹² + 04 Leitos de emergência (sala vermelha)¹³, publicado no DODF nº 65 de 05/08/2020:

Espécie: Contrato nº 069/2020-SES/DF. SIGGO: 40911. Partes: DISTRITO FEDERAL, por intermédio de sua SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL e a empresa HOSPITAL SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SEM ALOJAMENTO LTDA, inscrita no CNPJ nº 22.033.994/0001-85. Objeto: contratação emergencial de Serviço de Gestão Integrada de 173 (cento e setenta e três) leitos de Enfermaria Adulto sem suporte de oxigenioterapia + 20 Leitos de Suporte Avançado + 04 Leitos de emergência (sala vermelha), por preço global, compreendendo a locação de equipamentos, gerenciamento técnico, assistência médica multiprofissional (de forma ininterrupta), com manutenção e insumos necessários para o funcionamento dos equipamentos (incluindo computadores e impressoras) e atendimento dos pacientes

(medicamentos, materiais, alimentação) a ser estruturado em local disponibilizado pela Contratante para o enfrentamento ao COVID-19, conforme condições e especificações deste CONTRATO, aos termos do Projeto Básico (38333454), da Proposta da empresa (38542432), Autorizo e Ratifico da Dispensa de Licitação (38832120), baseada na Lei 13.979/2020 e com as demais disposições da Lei nº. 8.666, de 21.06.93, da Autorização da emissão da Nota de Empenho (38904119), da Nota de Empenho (38937323), que passam a integrar o presente Termo. Vigência: 180 (cento e oitenta dias) dias, prorrogável por igual período, a contar de sua assinatura, podendo ser prorrogado em atendimento às necessidades e conveniência das partes envolvidas, conforme preconiza o Regulamento Próprio de Compras e Contratações da SES/DF. Do Valor: O valor total do Contrato é de R\$ 79.449.903,00 (setenta e nove milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil novecentos e três reais), procedente do Orçamento do Distrito Federal para o corrente exercício, nos termos da correspondente Lei Orçamentária Anual. Dotação Orçamentária: Unidade Orçamentária: 23901. Programa de Trabalho: 10302620229970001. Natureza da Despesa: 339039. Fonte de Recurso: 138018816. Nota de Empenho: 2020NE03379. Valor inicial: R\$ 100.000,00 (cem mil reais). Emitido em 20/04/2020. Sob o evento: 400091. Na modalidade: Global. Despesa de Publicação: SES. Processo nº: 00060-00137001/2020-47. Data de Assinatura: 24/04/2020. Pela SES/DF: FRANCISCO ARAUJO FILHO. Pela contratada: SEBASTIAO RAMILO BULCAO BRINGEL.

Foi expedida NE nº 2020NE03379, Fonte 138018816, no valor inicial de R\$ 100.000,00.

¹² O Ministério da Saúde possui Protocolo de Suporte Avançado da Vida para o Samu.: <https://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2016/outubro/26/livro-avancado-2016.pdf>

¹³ A Sala Vermelha para estabilização é o local para atendimento ao paciente grave, que necessita de cuidados e vigilância intensivos enquanto aguarda a transferência para a Unidade de Terapia Intensiva (UTI). Ver, por exemplo, Portaria 2338/11-MS: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2011/prt2338_03_10_2011.html

Além disso, firmou-se o **Termo de Cooperação Técnica nº 05/2020-SES/DF¹⁴**, que dispôs sobre a cessão de uso do espaço e das instalações de maneira gratuita e por meio de comodato.

Cite-se, também, o **Contrato nº 67/2020-SES/DF¹⁵**, cujo objeto é "a contratação emergencial de empresa especializada em construção civil para ADEQUAR o Estádio Mané Garrincha, no sentido de IMPLEMENTAR (...), e **CRIAR 200 (duzentos) leitos (...)**", o que deve gerar perplexidade, pois, como foi visto aqui, o maior número possível contemplado no projeto arquitetônico seria para 197 leitos.

Na sequência, chegou ao MPC/DF **Ofício assinado pelo Deputado Distrital Leandro Grass**, parte integrante desta peça, afirmando:

Por mais urgente que sejam as medidas, e embora o Governo tenha criado página de transparência e faça constar contratos, notas de empenho e informações relacionadas às ações de combate à pandemia, a Administração Pública não pode deixar de seguir ritos necessários, garantindo a lisura dos procedimentos, seguindo o Princípio da Legalidade, consoante a regra do artigo 37 da Constituição Federal.

(...)

Não houve publicação, no Diário Oficial, de relação de empresas que porventura tenham manifestado interesse na contratação tampouco valor de propostas. A possibilidade de contratação direta não exclui a obrigação da Administração de proporcionar ampla concorrência e de contratar pelo menor preço, estabelecidos os requisitos de qualidade. Vale dizer que questiono, no bojo da representação nº 897/2020, a transparência dos atos do Distrito Federal, em especial daqueles que são divulgados no sítio eletrônico específico.

Há outros aspectos que ainda merecem avaliação. **O contrato celebrado entre a Secretaria de Estado de Saúde e a empresa citada não traz o detalhamento de pessoal alocado para a prestação dos serviços médicos, mas cita apenas que o pessoal alocado deve seguir as normas da Anvisa – Resoluções da Diretoria Colegiada que informam a quantidade mínima de pessoal para gestão de leitos de Unidades de Terapia Intensiva.**

Importante, ainda, exigência de responsável técnico pela empresa contratada e, talvez, a impossibilidade de que os serviços sejam prestados por profissionais que já façam parte do Quadro de Pessoal da Secretaria de Saúde que tenham dedicação exclusiva no serviço público ou que tenham carga horária incompatível com esses serviços prestados¹⁶.

¹⁴ <http://www.saude.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/04/Termo-de-Cooperacao-Tecnica-005.2020.pdf>

¹⁵ **Referido contrato foi impugnado por empresa concorrente, matéria tratada no Processo nº 674/2020**, igualmente, por vícios de publicidade e, ainda, em face da contratação de empresa que não ofertou o menor preço.

¹⁶ De fato, na mesma Representação 16/16, citada na nota de rodapé precedente, o MPC/DF ressaltou: “Mas ainda há outros pontos a questionar, os quais chamam a atenção para jornada excessiva, em que médicos da SES/DF atuariam, também, no HRSM, com possível coincidência de turnos, o que deve ser apurado”.

Os serviços contratados são complexos e mereceriam maior detalhamento como medida de transparência e visando resguardar a Administração.

Diante disso, e considerando que esse Ministério Público sempre têm realizado trabalho acurado visando a proteção do Erário e garantia da observância dos princípios aplicáveis à Administração Pública é que encaminhamos o presente ofício, na expectativa de que esse Parquet faça o devido acompanhamento das contratações realizadas pela Secretaria de Estado de Saúde e do Instituto de Gestão Estratégica, relacionadas ao COVID-19.

A respeito, é importante notar que o **MPC/DF** já havia protocolado a Representação 19/20, pedindo ao TCDF que fiscalizasse a aparente existência de três grupos de informação: uma, no Portal; outra, extraída do DODF e uma terceira, que se obteve, apenas, pelo SISCOEX. Referida Representação foi autuada no Processo 897/20, o mesmo citado pelo Parlamentar.

Além disso, o Representante refere-se à gravíssima denúncia envolvendo o dono da empresa contratada Hospital Serviços de Assistência Social sem Alojamento Ltda. - CNPJ 22.033.994/0001-85 (Sérgio Roberto Melo Bringel)¹⁷.

Como se vê, essas são questões relevantes, e precisam ser analisadas pela Corte, que dispõe, inclusive, do competente Divisão de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia, enquadrando-se a contratação no valor de alçada. Mas não só os valores materiais e os indícios aqui registrados, inclusive de assimetria da informação, que motivam o presente pedido, são os valores sociais em jogo, justificando, portanto, a fiscalização pretendida.

Nesse sentido, o MPC/DF roga que a presente Representação seja recebida, autuada e distribuída a Relator, para que se instaure fiscalização a respeito.

Ademais, encontram-se presentes os princípios da fumaça do bom Direito e do perigo da demora (este representando pela necessidade de garantir-se o resultado útil do processo, em prol da melhor contratação e prestação de serviços à sociedade), a fim de que o TCDF determine ao GDF que:

- 1) Em 24 (vinte e quatro) horas, informe (disponibilizando imediato acesso) o número de todos os processos que tenham tramitado em relação à contratação em exame, inclusive de eventuais propostas de empresas participantes, bem assim para a formação do preço; e
- 2) Em 48 (quarenta e oito) horas, manifeste-se a respeito das Representações em tela, informando, ainda, ao TCDF a quantidade precisa de leitos de UTI (para cada um, o tipo específico), e, inclusive, os que não são de UTI, bem como os locais em que todos se encontram¹⁸, para o tratamento dos

Na sequência, foram citados casos com aparente colisão de jornadas, plantões vespertinos que aparentavam coincidir com a carga horária na SES/DF; jornada extenuante, etc.

¹⁷ <https://www.metropoles.com/colunas-blogs/grande-angular/dono-da-empresa-que-vai-gerir-hospital-de-campanha-no-df-responde-por-peculato-e-organizacao-criminosa>.

¹⁸ Informação necessária, para embasar a Corte sobre a capacidade instalada. Contudo, persiste, mais uma vez, também nesse ponto, a assimetria da informação: HRAN está com os 10 leitos de UTI ocupados: <https://globoplay.globo.com/v/8528366/>. Secretaria de Saúde diz que HRAN tem 20 leitos para Covid19:

pacientes acometidos por COVID19 (pela rede pública e privada contratada¹⁹).

Concomitantemente, o MPC/DF solicita que o TCDF autorize ao Corpo Técnico que analise os fatos, com a urgência que o caso requer²⁰.

Pleiteia o MPC/DF, na sequência, que os autos retornem ao Plenário, no prazo máximo de 05 (cinco) dias úteis, para que, com ou sem resposta, a Corte delibere, cautelarmente, sobre a suspensão da execução do ajuste (Precedente RE 1236731-STF).

Ressalte-se que o MPC/DF não ignora a grave situação sanitária provocada pelo COVID19, mas não é possível aceitar contratação que não atenda ao interesse da sociedade e ao direito dos administrados.

Caso se confirme a lesão ao patrimônio público e aos princípios constitucionais, o GDF deve prover a atenção sanitária por meios regulares, devendo a Corte determinar que seja refeito o procedimento da seleção em tela.

Brasília-DF, 11 de maio de 2020.

CLAÚDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
PROCURADORA

<https://globoplay.globo.com/v/8533879/programa/>. Deputados Distritais questionam o número de leitos de UTI no HRAN: <https://globoplay.globo.com/v/8535066/programa/>. GDF troca chefia de UTI do HRAN, referência no tratamento de COVID19 no DF: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/gdf-troca-chefia-de-uti-do-hran-referencia-no-tratamento-de-covid-19-no-df>.

¹⁹ Representação **18/20**, versando sobre a contratação de leitos privados (Processo no 00600-00000801/2020-59. Ressalte-se, ainda: <https://www.metropoles.com/colunas-blogs/grande-angular/gdf-passa-a-monitorar-leitos-de-utis-dos-hospitais-particulares>

²⁰ É importante que a análise espelhe o objeto dos dois contratos, 67 e 69/20 (planta e área, por exemplo), assim como utilize parâmetros de outros Hospitais de Campanha, porventura, já construídos e contratados, e, também, os contratos celebrados pela empresa escolhida.