



**Ministério Público de Contas**  
**Estado do Amazonas**  
1ª Procuradoria

Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Amazonas.

**JOSÉ MELO DE OLIVEIRA.**

Sede do Governo do Estado do Amazonas.

RECOMENDAÇÃO nº 03/2015

Diretoria do Ministério Público de Contas - DIMP <b>RECEBIDO</b> Em: <u>26/05/15</u> Hora: <u>09:43</u> Por:
--

A terceirização de setores da Saúde do Estado do Amazonas. Inconstitucionalidade dos contratos. *Leading case* em julgamento do Supremo Tribunal Federal. Exemplificação de casos concretos. Recomendação pela extinção dos contratos de terceirização de serviços de saúde pública.

O Ministério Público de Contas atua junto aos Tribunais de Contas como fiscal da lei nos processos de natureza ordinária daquele órgão de controle, mas atua também como parte, fazendo denúncias e representações nos TC's. Um dos instrumentos de atuação do MPC, que decorre da Constituição e está prevista na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.629/95) é a RECOMENDAÇÃO:

Art. 27.

(...)

*Parágrafo único. No exercício das atribuições a que se refere este artigo, cabe ao Ministério Público, entre outras providências:*

(...)

*IV — promover audiências públicas e emitir relatórios, anual ou especiais, e recomendações dirigidas aos órgãos e entidades mencionadas no "caput" deste artigo, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito.*

(Original sem grifo)

**FATOS QUE EMBASAM A RECOMENDAÇÃO.**

O procurador signatário é titular da 1ª procuradoria de contas do MPC/Am, e no biênio 2014/2015 tem sob sua tutela de controle a SUSAM e diversas unidades de saúde, mas a





**Ministério Público de Contas**  
**Estado do Amazonas**  
1ª Procuradoria

estratégia da prestação de serviços públicos de saúde é do Chefe do Executivo, razão porque faço a Vossa Excelência, a presente RECOMENDAÇÃO.

Verifica-se uma crescente tendência à terceirização dos serviços da área de saúde, com o emprego da mão de obra das atividades fins da saúde: médicos, enfermeiros e auxiliares de enfermagem.

A Administração Estadual da Saúde no Amazonas em vez de fazer concurso para médicos, enfermeiros e auxiliares de enfermagem, vem dando preferência a contratos com empresas e outras organizações privadas numa postura ofensiva à Constituição da República.

A contratação de particulares para cuidar da saúde estadual não tem sintonia com as ferramentas de controle da administração pública, de assento constitucional:

- a) Promover concurso público para agentes da saúde;
- b) Controle externo exercido pelo Tribunal de Contas nas admissões de pessoal;
- c) Controle disciplinar dos agentes de saúde;
- d) Submissão à ética de servidor público;
- e) Vedação a nepotismo;
- f) Acumulação indevida nas funções públicas;
- g) Submissão a controle interno;
- h) Escapismo a todas as regras que decorrem do regime jurídico administrativo.

Os contratos são elaborados tendo por fundamento leis que permitem a até coordenam a transferência da execução dos serviços públicos de saúde para instituições privadas, mas tais diplomas normativos são inconstitucionais porque afrontam a Constituição da República e a Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde).

**CF/88.**

*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.*

*Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.*

*§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.*

.....

**Lei 8080/1.990**





**Ministério Público de Contas**  
**Estado do Amazonas**  
1ª Procuradoria

*Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.*

*Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.*

O serviço público de saúde não pode e não deve, ser terceirizado, admitindo o art. 197 da Constituição Federal, em caráter complementar, permitir a execução dos serviços de saúde através de terceiros.

*CF.88. 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.*

O caráter complementar não pode significar a transferência do serviço a essa pessoa jurídica de direito privado.

O que está sendo praticado no Amazonas é que o Estado repassa dinheiro às entidades, que por sua vez contratam profissionais da saúde para atuarem em unidades hospitalares. As unidades econômicas pagam seus médicos, enfermeiros e auxiliares de enfermagem, mas é o Estado quem continua responsável por serviços essenciais, com a responsabilidade objetiva de ilícitos cometidos por tais agentes.

Nos contratos não há cláusula impondo aos contratados o SEGURO para pagamento de eventuais danos por erro médico ou outros atos ilícitos. Embora haja nos ajustes uma cláusula de isenção do contratante, tal dispositivo não pode superar o disposto no Art. 37, §6º da CF/88, que determina a responsabilidade objetiva do Estado, e o contratado somente responderá em ação regressiva.

*CF/88. Art. 37, § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.*

Situação idêntica ocorreu no Estado de São Paulo e foi banida pela Justiça do Trabalho que declarou nulos todos os contratos entre a Secretaria de Estado da Saúde do Estado de São Paulo e Organizações Sociais, quando foram levadas àquela especializada irregularidades nas relações de trabalho.





**Ministério Público de Contas**  
**Estado do Amazonas**  
1ª Procuradoria

A decisão envolveu 37 hospitais e quase meia centena de unidades de saúde sob a influência dessas pessoas jurídicas. A ação foi ajuizada pelo Ministério Público do Trabalho, no ano de 2010.

A regra constitucional violada mais em evidência é a obediência ao concurso público. Admitem-se somente duas exceções, previstas constitucionalmente, as nomeações para cargo em comissão e a contratação destinada ao atendimento de necessidade temporária e excepcional.

No sistema de saúde do Amazonas, o que se vê é puro escapismo à exigência constitucional do concurso público. Afronta ao artigo 37, II, da CF/88 pois as atividades inerentes aos serviços de saúde, prestados dentro de órgãos públicos, por terem a característica de permanência e serem de natureza previsível, devem ser atribuídos a servidores admitidos por concurso público.

A questão já foi dirimida na Corte Suprema, a Segunda Turma do STF determinou a inconstitucionalidade da terceirização dos serviços de saúde. Tal decisão se constitui em regra, em torno da qual outras gravitam, e que cria o precedente com força obrigatória para casos futuros, o chamado *Leading case*.

O Julgado do Supremo mostra a possibilidade de terceirização como alternativa em emergências, desastres, mantendo sempre o perfil transitório. No Estado do Amazonas a terceirização faz parte do projeto da saúde do Estado, o que é um erro crasso, deixando o Estado refém de situações típicas das relações trabalhistas, caso de greves de trabalhadores e *lockout* da classe patronal.

Na terceirização como política de Estado o primeiro afetado é o usuário, que ao buscar o serviço público espera ser atendido por um profissional qualificado e selecionado por meio de concurso público, o que não acontece.

Há desrespeito às manifestações do Conselho Nacional de Saúde, que vem se manifestando contrariamente à terceirização dos serviços públicos de saúde, afirmando que:

***“A precarização, resultante do processo de terceirização, é um mal para o serviço público, por se constituir, na maioria, um canal de corrupção, de clientelismo, de nepotismo, de baixa qualidade nos serviços públicos prestados à população;”***

(Moção de repúdio nº 13 de 2012, Plenário do Conselho Nacional de Saúde, em sua 237ª Reunião Ordinária).

Os contratos existentes entre o Estado do Amazonas, por sua Secretaria de Saúde, e as fornecedoras de mão de obra são, em sua maioria, centralizados na SUSAM – embora haja unidades que tanto recebem mão de obra de ajustes centralizados na SUSAM como gerem





**Ministério Público de Contas  
Estado do Amazonas**

1ª Procuradoria

seus próprios contratos – o que dificulta a gestão dos mesmos. Alguns casos concretos de irregularidades:

**I – Contratos de locação de mão de obra, originários do exercício de 2009, ainda em vigor 06 (seis) anos depois.**

- a) **Termo de contrato - TC nº 166/2009:** serviço em enfermagem intensiva (IETI);
- b) **TC nº 160/2009:** serviço médico em neurocirurgia (Clínica Neurocirúrgica do Amazonas LTDA);
- c) **TC nº 157/2009:** serviço médico em terapia intensiva (Instituto de Medicina Intensiva-IMI);
- d) **TC nº 147/2009:** serviço médico em pediatria (Sociedade de Pediatria);
- e) **TC nº 73/2009:** serviço de enfermagem (COOPENURE);
- f) **TC nº 70/2009:** serviço médico em pediatria (COOPED);
- g) **TC nº 67/2009:** serviço médico em pediatria (Sociedade de Pediatria);
- h) **TC nº 66/2009:** serviço médico em pediatria (COOPED);
- i) **TC nº 57/2009:** serviço médico e odontológico em cirurgia cabeça-pescoço e trauma buco-maxilo-facial (Instituto Médico e Odontológico do Amazonas);
- j) **TC nº 37/2009:** serviço médico em cirurgia geral (Instituto de Cirurgia do Estado do Amazonas- ICEA);
- k) **TC nº 29/2009:** Serviço Médico em Clínica Geral e Pediatria (Cooperativa Médica de Clínicos e Pediatras-COOPERMED);
- l) **TC nº 18/2009:** serviço médico de urgência e emergência em ortopedia (Ortopedistas do Amazonas - COOPEROR);
- m) **TC nº 06/2009:** serviço médico de urgência e emergência em clínica geral (Cooperativa de Clínica Médica do Amazonas –COOPERCLIM);
- n) **TC nº 05/2009:** serviço médico em ginecologia e obstetria (Cooperativa de Ginecologistas e Obstetras- COOPEGO);

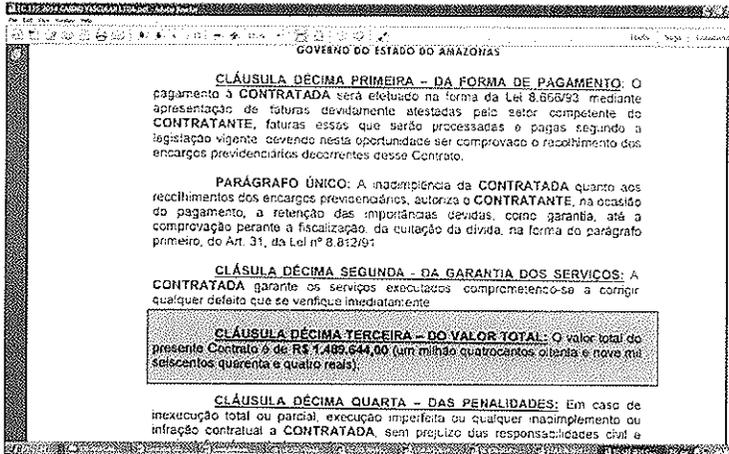




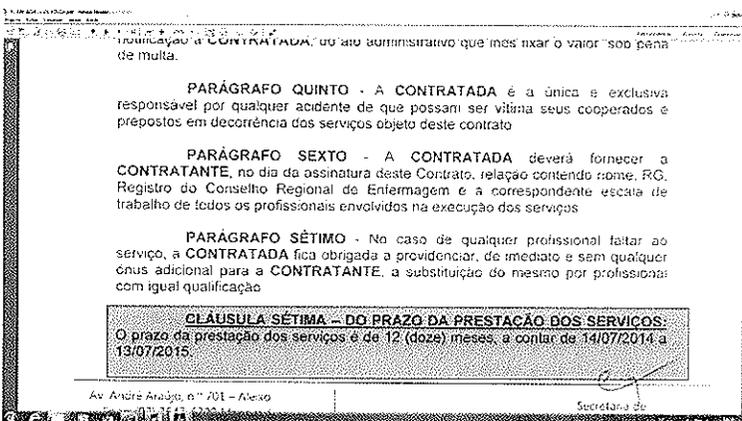
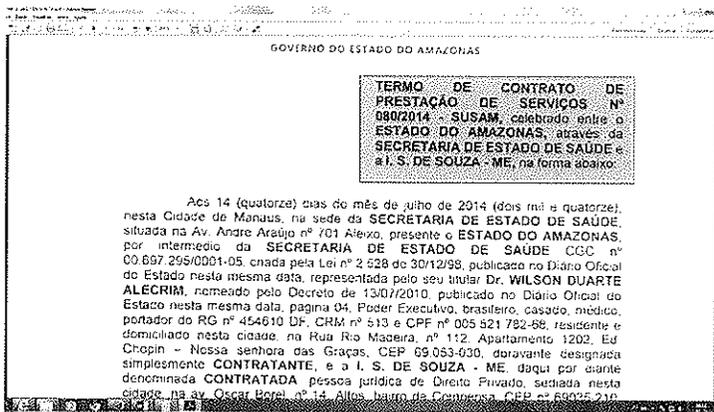




Ministério Público de Contas  
Estado do Amazonas  
1ª Procuradoria



b) TC nº 80/2014 – ajuste com I.S. de Souza-ME, valor de R\$ 5.652.390,00 em 12 meses.







Ministério Público de Contas  
Estado do Amazonas  
1ª Procuradoria

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS

Serviços, de acordo com os procedimentos constantes no Projeto Básico deste Termo.

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DO VALOR TOTAL:** O valor total do presente contrato é de R\$ 9.652.390,00 (nove milhões seiscentos e cinquenta e dois mil trezentos e noventa reais).

**CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DO REAJUSTAMENTO:** O valor aqui pactuado não sofrerá reajuste de qualquer espécie ou natureza.

**CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DAS PENALIDADES:** Em caso de inexecução total ou parcial, imperfeita ou qualquer inadimplemento ou infração contratual, a CONTRATADA, sem prejuízo das responsabilidades cíveis e criminais, ficará sujeita às sanções previstas no art. 87 da Lei nº 8.666/93.

**PARÁGRAFO PRIMEIRO:** As penas acima referidas serão impostas pela autoridade competente assegurada à CONTRATADA a prévia e a ampla defesa na via administrativa.

**PARÁGRAFO SEGUNDO: MULTAS:** Serão aplicadas as seguintes multas:

c) TC nº 38/2014 - ajuste com TOTAL SAÚDE SERVIÇOS MÉDICOS LTDA-EPP, valor de R\$ 25.039.905,00, em 12 meses.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS

**TERMO DE CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS Nº 038/2014 - SUSAM,** de prestação de serviços celebrado entre o ESTADO DO AMAZONAS, através da SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE e a TOTAL SAÚDE SERVIÇOS MÉDICOS E ENFERMAGEM - LTDA - EPP na forma abaixo:

Aos 7 (sete) dias do mês de abril de 2014 (dois mil e quatorze), nesta cidade de Manaus, na sede da SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE, situada na Av. André Araújo nº 701, Aleixo, presentes ESTADO DO AMAZONAS, por intermédio da SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE CNPJ nº 00.697.295/0001-05 criada pela Lei nº 2.628 de 30/12/98, publicado no Diário Oficial do Estado nesta mesma data, nesta ato representada pelo seu titular Dr. WILSON DUARTE ALECRIM, nomeado pelo Decreto de 13/07/2010, Executivo, brasileiro, casado, médico, portador do RG nº 454810-38/DF, Rua Rio Madeira, nº 112, Apartamento 1202, Ed. Chopin - Nossa senhora das Graças, e

**PARÁGRAFO SEXTO:** No caso de qualquer profissional faltar ao serviço, a CONTRATADA fica obrigada a providenciar, de imediato e sem qualquer ônus adicional para o CONTRATANTE, a substituição do mesmo por profissional com igual qualificação.

**CLÁUSULA SÉTIMA - DO PRAZO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS:** O prazo de prestação dos serviços é de 12 (doze) meses, a contar 07/04/2014 a 06/04/2015, podendo ser prorrogado, conforme disposto no art. 67, II, da Lei nº 8.666/93.

**PARÁGRAFO ÚNICO:** O CONTRATANTE é obrigado a rejeitar, no todo ou em parte, os serviços em desacordo com o contrato.

**CLÁUSULA OITAVA - DO PREÇO DOS SERVIÇOS:** Pelos serviços ora contratados, a CONTRATADA receberá, mensalmente, o valor da totalização dos plantões executados nos respectivos Unidades de Saúde abrangidas neste contrato, mediante a multiplicação do número de plantões efetivamente atestados na forma do parágrafo segundo da cláusula quinta, pelo valor unitário para um plantão de 12 (doze) horas para enfermagem que é de R\$ 505,00 (quinhentos e cinco reais), valor unitário para um plantão de 12 (doze) horas para técnico de enfermagem, que é de R\$ 205,00 (duzentos e cinco reais).

Av. André Araújo, nº 701 - Aleixo  
Fone: (91) 3643-6100  
Secretaria de

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** O cômputo do prazo referido no caput desta cláusula, será apurado dos dias 20 a 19 do mês vencido. O CONTRATANTE obriga-se a efetuar o pagamento à CONTRATADA até o 5º (quinto) dia útil do mês subsequente ao vencido.

**CLÁUSULA DÉCIMA - DA GARANTIA DOS SERVIÇOS:** A CONTRATADA garante os serviços executados, comprometendo-se a solucionar qualquer intercorrência que venha a acontecer por ocasião da execução dos serviços, de acordo com os procedimentos constantes no Projeto Básico deste Termo.

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA - DO VALOR TOTAL:** O valor total estimado do presente contrato é estimado em: R\$ 25.039.905,00 (vinte e cinco milhões trinta e nove mil e novecentos e cinco reais).

**CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA - DO REAJUSTAMENTO:** O valor aqui pactuado não sofrerá reajuste de qualquer espécie ou natureza.

**CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DAS PENALIDADES:** Em caso de inexecução total ou parcial, imperfeita ou qualquer inadimplemento ou

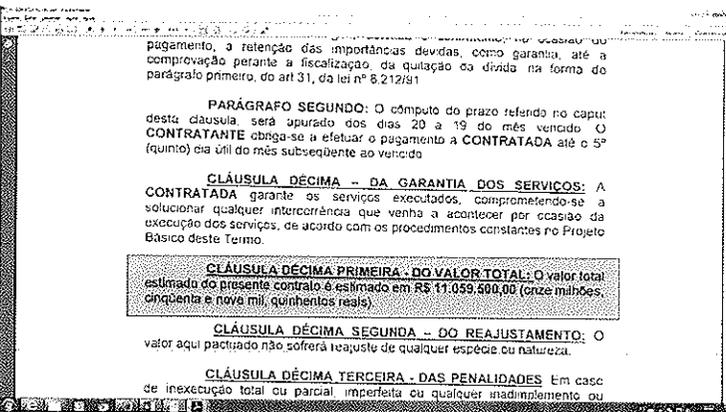
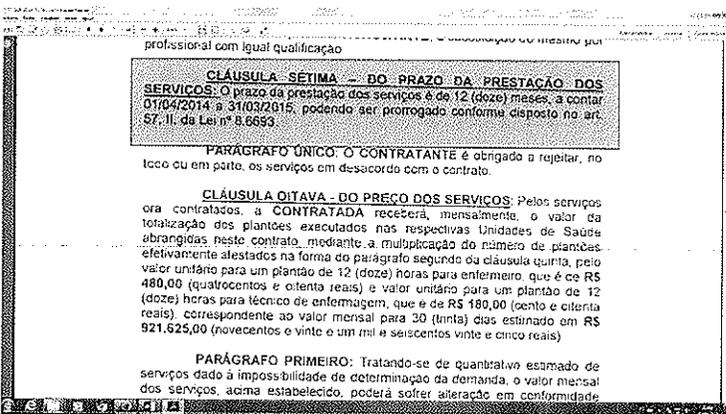
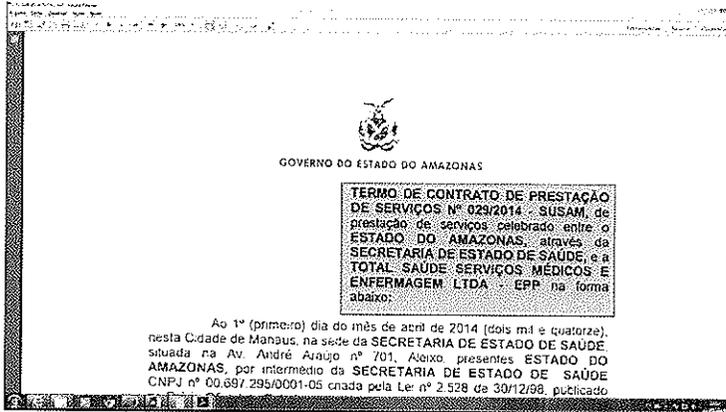
Av. André Araújo, nº 701 - Aleixo  
Fone: (91) 3643-6100  
Secretaria de





Ministério Público de Contas  
Estado do Amazonas  
1ª Procuradoria

- d) TC nº 29/2014 - ajuste com TOTAL SAÚDE SERVIÇOS MÉDICOS LTDA-EPP, valor de R\$ 11.059.500,00, em 12 meses.



Em resumo, Excelência, os contratos de terceirização de mão de obra no âmbito da Saúde Estadual somente podem ser aceitos na forma suplementar, o que não ocorre, e como se encontram são inconstitucionais, conforme já determinou o *Pretório Excelso*, e devem ser banidos da nossa ordem jurídico-administrativa.





**Ministério Público de Contas**  
**Estado do Amazonas**  
1ª Procuradoria

**DA RECOMENDAÇÃO**

Ante o exposto, este agente ministerial RECOMENDA:

1. A formação de uma comissão de reavaliação dos contratos vigentes de terceirização da mão de obra de médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, odontólogos e outros profissionais de saúde;
2. Que a comissão acima tenha entre seus membros advogados concursados do Estado (PGE), haja vista a quase totalidade dos contratos terem sido elaborados com alheamento da PGE;
3. Que a comissão tenha entre seus membros agentes da Controladoria-Geral do Estado do Amazonas;
4. A avaliação da regularidade técnica (acervo técnico) e jurídico-fiscal das pessoas jurídicas contratadas, com foco diferenciado na quitação de encargos decorrentes da relação de trabalho;
5. A inserção de cláusula obrigatória, nos contratos vigentes, impondo que aos contratados apresentação de seguro para pagamento de danos decorrentes de erros médicos e outros atos ilícitos relacionados;
6. A manutenção, ainda que precária, dos contratos em vigor, sob rigorosa *accountability* ao controle interno do Estado (CGE) e ao Tribunal de Contas do Estado, considerando o colapso que ocorreria no sistema de saúde pública estadual em caso de suspensão imediata dos ajustes;
7. A manutenção precária dos ajustes se dê somente até o prazo estabelecido no termo original ou no termo de renovação contratual vigente, sem qualquer ampliação de prazo;
8. Posse aos aprovados em recente concurso público realizado pela SUSAM, na mesma medida em que forem sendo extintos os contratos de terceirização da mão de obra dos serviços de saúde;
9. Estudo da necessidade de novo concurso público para provimento de cargos na hipótese dos aprovados do recente concurso não suprirem as vacâncias deixadas pela mão de obra terceirizada dos contratos findos;
10. A implantação de portais de Transparência e Acesso a Informações Públicas, nos termos determinados pelas leis nº 12.527/2011 e Lei complementar nº 131/2009,





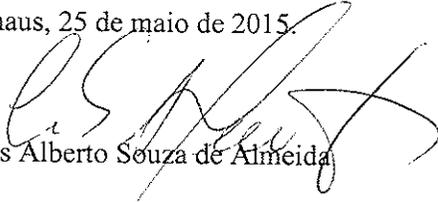
**Ministério Público de Contas**  
**Estado do Amazonas**  
1ª Procuradoria

expondo de forma clara e inequívoca a documentação que instrui o processo de licitação, contrato originário e possíveis termos de prorrogação;

11. A disponibilização ao público usuário, em hospitais e postos de atendimento, da informação que a prestação de serviços está sendo realizada por agentes contratados, especificando os nomes das empresas contratadas, seu endereço e demais dados cadastrais.

Nesta oportunidade apresento a Vossa Excelência meus votos de respeito e consideração.

Manaus, 25 de maio de 2015.

  
Carlos Alberto Souza de Almeida

Procurador de Contas

