



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO EGRÉGIO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

REPRESENTAÇÃO N. 03/2022-MPC-EMFA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por intermédio de sua procuradora signatária, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e a fiscalização de sua execução, no uso de suas atribuições constitucionais e legais e com base no disposto no artigo 54, I e 288 da Resolução n. 04/2002-TCE/AM, e tendo em vista a competência positivada no artigo 93 c/c 88, parágrafo único, a, da Constituição Amazonense, vem perante Vossa Excelência oferecer a presente

REPRESENTAÇÃO

em face da **PREFEITURA MUNICIPAL DE MANACAPURU**, sob a gestão do Sr. Betanael da Silva D'ângelo, Prefeito, para apurar a economicidade, a legitimidade e a legalidade na contratação da empresa **PERFIL SAÚDE ATIVIDADE MÉDICA LTDA (CNPJ 19.170.575/0001-80)** no valor de **R\$ 25.800.000,00** (vinte e cinco milhões e oitocentos mil reais) para a execução dos serviços de fornecimento.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria



gerenciamento e operacionalização de profissionais de nível superior da área de saúde para atender unidades hospitalares e unidades básicas no Município de Manacapuru.

I - DOS FATOS

Por meio de consulta ao Diário Oficial dos Municípios do Estado do Amazonas, este Ministério Público de Contas tomou conhecimento da realização do Pregão Presencial 21/2021, que tinha como objetivo a contratação de empresa especializada para a execução dos serviços de fornecimento, gerenciamento e operacionalização de profissionais de nível superior da área de saúde para atender unidades hospitalares e unidades básicas no Município de Manacapuru.

A fim de buscar maiores informações, o MP de Contas consultou os o referido pregão presencial no Portal de Transparência de Manacapuru. Todavia, sem nada encontrar, emitiu o Ofício nº 277/2021-MPC/EMFA à prefeitura do município, concedendo prazo para o envio do processo administrativo integral referente às contratações, a justificativa para a contratação de profissionais de saúde de forma terceirizada, em detrimento da realização de concurso público, a cópia do instrumento contratual e outros documentos relativos à contratação.

Em resposta, a Prefeitura Municipal de Manacapuru encaminhou a documentação solicitada, que foi juntada ao **Processo SEI nº 6271/2021.**

II - DO DIREITO

A) DA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE

Por meio do **Ofício 54/2021** (doc. 0196970 do processo SEI 6271/21), a Procuradoria-Geral de Manacapuru encaminhou o processo administrativo do pregão 21/2021. Nele podemos constatar que a justificativa para a licitação era a necessidade



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria



de contratação de empresa especializada para execução dos serviços de fornecimento, gerenciamento e operacionalização de profissionais de nível superior da área de saúde, tendo por finalidade atender o Hospital Geral Lázaro Reis, Hospital de Campanha, Policlínica, Caps II, Caps Álcool e Droga e as UBS's do Município de Manacapuru.

O item 05 do Termo de Referência traz os quantitativos dos serviços a serem contratados. Dentre os serviços, estava a contratação de médicos das mais diversas áreas (cirurgia geral, ortopedia, ginecologia e obstetrícia, clínica geral, anestesista, cardiologista, urologista, neurologista, pediatria) e enfermeiros para realizarem plantões ou consultas nas unidades de saúde do município.

Também consta consulta de preços realizada com 3 empresas para formação de preço-médio, previsto em R\$ 26.458.989,36. O prazo de vigência do Registro de Preços era de 12 meses, igual ao dos contratos eventualmente firmados durante a vigência. A empresa Perfil Saúde Atividade Médica Ltda sagrou-se vencedora em todos os lotes, com uma proposta global de R\$ 25.800.000,00 (vinte e cinco milhões e oitocentos mil reais).

O *caput* do artigo 194 da Constituição Brasileira prevê compreender a seguridade social “conjunto de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Percebe-se, da leitura do artigo 194, constituir dever dos poderes públicos a prestação universal e integral da saúde; sem prejuízo, no entanto, da



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria



liberdade de iniciativa privada no que se refere à sua exploração lucrativa (CF/88: art. 199).

Por ser dever do poder público a prestação de serviços de assistência à saúde, o recrutamento da mão de obra especializada tão só poderia se dar pela via do concurso público, em respeito ao artigo 37, II, da Constituição Brasileira, que prevê que o preenchimento em efetivo de cargo público dependerá de prévia habilitação em concurso público, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão e as temporárias motivadas por situações eventuais e extraordinárias.

A despeito da saúde cuidar-se de serviço essencial à sociedade, inclusive com estatura constitucional (CF/88: art. 194), o Município de Manacapuru, através do Pregão Presencial 21/21, pretende transferir para a iniciativa privada a prestação de serviço público, em flagrante burla à regra do artigo 37, II, da Constituição Brasileira.

Esse, aliás, é o entendimento da jurisprudência pátria, conforme se vê das ementas abaixo:

Ementa: RECURSO DE REVISTA. MUNICÍPIO DE MAUÁ. CONTRATAÇÃO DE TRABALHADORES DA ÁREA DA SAÚDE PÚBLICA POR MEIO DE COOPERATIVA. TERCEIRIZAÇÃO ILÍCITA DE ATIVIDADE FIM. FRAUDE. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. INDENIZAÇÃO POR DANOS. I - Trata-se de hipótese na qual o Tribunal Regional do Trabalho, valorando fatos e provas, firmou sua convicção de que "não há reparo a fazer à condenação solidária dos reclamados, partícipes da fraude geradora de dano patrimonial para a autora, na forma do art. 942 do Código Civil



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria



" . II - Em tal contexto, forçoso é reconhecer que as premissas fáticas reveladas no acórdão regional não possibilitam o enquadramento jurídico pretendido pelo Município recorrente, sendo a responsabilidade solidária por danos reconhecida judicialmente , em virtude de o ente público ser partícipe de terceirização ilícita, em fraude à legislação do trabalho. Precedentes. Recurso de revista de que não conhece.
(TST – Recurso de Revista RR 2894006820085020361)

Ementa: administrativa e civil. No que pertine ao reconhecimento do cometimento de ato de improbidade administrativa, verifica-se que constam nos autos robustas provas acerca da realização, por parte do recorrente, de **terceirização ilegal de mão-de-obra através da celebração de termos de parceria com a OSCIP CENGERE. Em relatórios elaborados pelas equipes técnicas do TCE/PE foi constatado que o apelante promoveu terceirização nas áreas da saúde, assistência social**, infra-estrutura e finanças, contratando terceirizados para exercer atividades típicas de funcionário público, previstas na Lei Municipal n. 423/03. Sobre o assunto, cito o seguinte trecho do relatório de fls. 138 elaborado por servidores do TCE/PE, também mencionado pelo magistrado de primeiro grau, a saber: "A terceirização promovida atingiu a área da Saúde, Educação, Assistência Social, Infra-Estrutura, Finanças etc., envolvendo um grande rol de funções. Compulsando as prestações de contas dos recursos repassados à entidade responsável pela execução dos programas supracitados, bem como demais



**ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria**

documentos fornecidos durante nossas visitas ao Município (fls. 01/182), verificamos que grande parte das funções a serem desempenhadas pela Entidade parceira constam do plano de cargos da Prefeitura, em conformidade com a Lei 423/2003 (fls. 193/276). Apesar da não correspondência nominal de algumas funções, verifica-se que são perfeitamente enquadráveis nas atribuições dos cargos previstos na estrutura administrativa. Todo o exposto deixa claro que a Prefeitura promoveu uma ampla contratação sem realizar concurso público. Em nossa opinião, não ocorreu terceirização de serviço, e sim, contratação de pessoal mediante interposição de outra pessoa jurídica (podendo, conforme o caso, caracterizar terceirização de mão-de-obra ou locação de mão-de-obra)." De tal arte, restou plenamente caracterizado que os termos de parceria celebrados pelo recorrente com a OSCIP CENGERE tinham o propósito de burlar a realização de concursos públicos...

(TJ-PE – Apelação APL 3474102 PE)

Acrescenta, ainda, Maria Sylvia Z. Di Pietro¹:

“Na realidade, referidas Cooperativas estão desempenhando, em relação aos serviços municipais de saúde, o mesmo papel que desempenham as fundações de apoio [...]: elas vivem exclusivamente em função do vínculo com o Município; não têm patrimônio próprio; utilizam as instalações públicas com todos os equipamentos públicos; grande parte dos cooperados são servidores públicos afastados ou exonerados, que apenas mudam o título sob o qual prestam o serviço e

¹ Parceiras na Administração Pública, 4.ª edição, Atlas, São Paulo, 2002, p. 237



**ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria**



deixam de se submeter às normas constitucionais e infraconstitucionais sobre servidores públicos; seus salários também não sofrem mais as limitações constitucionais próprias dos servidores; já não estão sujeitos à proibição de acumular cargos, empregos e funções; não mais oneram a folha de pagamento de servidores do Município; no entanto, continuam a receber salários provenientes dos cofres públicos; deixa de aplicar-se a lei de licitações e contratos”

Afigura-se ainda relevante registrar que não foi identificado planejamento satisfatório para a terceirização, face à inexistência de estudos demonstrando que a terceirização de mão de obra seria a melhor opção para o ente contratante. Ainda que possível a terceirização na área de saúde, apenas como tese argumentativa, o município sequer apresentou estudos de viabilização e eficácia do serviço prestado por mão-de-obra contratada.

Importante ressaltar que a Carta Cidadã, quando autoriza que a iniciativa privada preste serviços de saúde no SUS, dispõe que se dará de forma complementar, o que significa que a entidade privada deve apenas completar o aparato estatal quando “as disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área” (art. 24 da Lei 8.080/90). Desta forma, os parâmetros e limites devem ser claros e precisos, e não abranger o serviço como um todo.

Não se quer aqui fechar os olhos para a realidade do interior do Amazonas. É sabido que muitas vezes a remuneração oferecida para profissionais de saúde não é mais atraente do que aquela ofertada na iniciativa privada. Porém, mesmo nesses casos excepcionais, quando a falta de profissionais interessados leve a Administração a adotar novos mecanismos para complementar os serviços ofertados, é necessária a comprovação de que foram adotadas todas as medidas necessárias ao



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria



preenchimento do seu quadro funcional por meio de regular processo de seleção e, ainda, que estas tentativas tenham sido infrutíferas.

Portanto, o *Parquet* entende que a contratação dos serviços médicos, por quaisquer das modalidades previstas em lei, somente deve ocorrer quando esgotadas as possibilidades de preenchimento das vagas destinadas aos profissionais médicos, através de concurso público ou processo seletivo simplificado, o que não restou comprovado no caso em tela.

Conforme consulta realizada no Portal da Transparência do Município de Manacapuru, em dezembro de 2021 a cidade contava com 18 médicos efetivos em seu quadro de pessoal.

No ano de 2018, a Prefeitura de Manacapuru, já sob a gestão do atual Prefeito, Betanael da Silva D'ângelo, lançou edital de concurso público onde foram ofertadas mais de 1.000 (mil) vagas para os níveis fundamental, médio e superior. Não houve vagas para o cargo de médico, como se confirma da leitura do Edital:



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria



CONCURSO PÚBLICO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MANACAPURU
EDITAL Nº 01/2018 DE ABERTURA DE INSCRIÇÕES



TABELA I - CARGOS E SALÁRIOS – Nível Superior								
Código	Cargos	Zona	Vagas	Vagas PNE	Salários	Jornada Semanal	Requisitos Mínimos	Valor da Inscrição
2034	Administrador	Urbana	06	00	R\$ 2.735,00	40 h	Nível Superior Completo na área do cargo pretendido Registro no Órgão Competente, conforme o anexo I.	R\$ 90,00
2035	Analista Ambiental		06	00	R\$ 2.735,00	40 h		
2022	Assistente Social		17	01	R\$ 2.735,00	30 h		
2036	Auditor I		02	00	R\$ 2.735,00	40 h		
2006	Bibliotecário		02	00	R\$ 2.735,00	40 h		
2037	Biólogo		01	00	R\$ 2.735,00	40 h		
2028	Biomédico		02	00	R\$ 2.735,00	40 h		
2039	Cirurgião Dentista	Urbana	04	00	R\$ 2.735,00	40 h		
		UBS - Bela Vista	01	00				
		UBS - Vila do Caviana	01	00				
2038	Contador	Urbana	01	00	R\$ 2.735,00	40 h		
2025	Enfermeiro	Urbana	25	02	R\$ 2.735,00	40 h		
2025-1		UBS - Bela Vista	01	00				
2025-2		UBS - Vila do Jacaré	01	00				
2025-3		UBS - Vila do Sacambú	01	00				
2025-4		UBS - Vila do Caviana	01	00				
2025-5		UBS - Paratarizinho	01	00				
2025-6		UBS - Ubim	01	00				
2025-7	UBS - Repart. do Tuiúé	01	00					
2023	Estatístico		02	00	R\$ 2.735,00	40 h		
2029	Farmacêutico		03	00	R\$ 2.735,00	40 h		
2027	Farmacêutico-Bioquímico		03	00	R\$ 2.735,00	40 h		
2026	Fisioterapeuta		01	00	R\$ 2.735,00	40 h		
2041	Fonoaudiólogo		01	00	R\$ 2.735,00	40 h		
2005	Nutricionista		07	00	R\$ 2.735,00	20 h		
2007	Pedagogo		13	01	R\$ 2.735,00	40 h		
2024	Psicólogo		09	00	R\$ 2.735,00	40 h		
2042	Procurador do Município		06	00	R\$ 6.000,00	40 h		
2043	Tecnólogo em Logística		01	00	R\$ 2.735,00	40 h		
2044	Tecnólogo em Pesca		01	00	R\$ 2.735,00	40 h		
2045	Terapeuta Ocupacional		01	00	R\$ 2.735,00	40 h		
2046	Turismólogo		01	00	R\$ 2.735,00	40 h		
2040	Zootecnista		01	00	R\$ 2.735,00	40 h		

A contratação de serviços médicos não pode ser realizada na intenção de terceirização de mão de obra, em detrimento da realização de concurso público, a teor do art. 37, II, da Constituição Federal de 1988. Tampouco se pode usar como justificativa suposto desinteresse de profissionais médicos em assumir cargos no



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria



interior quando o Município sequer oferta vagas para o cargo de médico em seus editais de concurso público.

Os Gestores Públicos devem se atentar para o fato de que eventuais contratações de serviços complementares de saúde devem ser realizadas como emergenciais fossem, e que essa emergencialidade não pode ser fundada em inércia do Poder Público em adotar as medidas necessárias ao provimento de vagas por concurso público.

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas requer a Vossa Excelência que:

- 1) **DETERMINE a apuração** da economicidade, da legitimidade e da legalidade da terceirização de serviços de saúde, conforme retratado no Ofício n. **277/2021-MP-EMFA**, notificando o atual gestor, Sr. Betanael da Silva D'Ângelo, para que apresente justificativas acerca dos fatos narrados nesta Representação;
- 2) **DÊ CIÊNCIA** a este Ministério Público de Contas acerca dos encaminhamentos e resultados alcançados.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, em Manaus, AM, 21 de janeiro de 2022.

ELISSANDRA MONTEIRO FREIRE ALVARES
Procuradora de Contas