



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA
NO ESTADO DO AMAZONAS

Av. André Araújo, nº 358 – Aleixo –
CEP 69060-000 - Telefone: (92) 2129-
4700

Correio eletrônico:
oficiocivil1@pram.mpf.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO AMAZONAS

13ª Promotoria de Justiça
Especializada da Defesa e Proteção do
Patrimônio Público



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

EXCELENTÍSSIMA SENHORA CONSELHEIRA RELATORA DAS CONTAS DA SUSAM DE 2016 E VICE-PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

REPRESENTAÇÃO N. 437 /2016-MPC-SAUDE

Ref. SERVIÇO ESSENCIAL À VIDA sob risco de paralisação (SAÚDE –
exames laboratoriais)

Diretoria do Ministério Público de Contas - DIMP	
RECEBIDO	
Em: 16/11/16	Hora: 15:00
Por: <i>[Assinatura]</i>	

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, por intermédio dos signatários, com fulcro na Constituição, Lei Orgânica e nos artigos 54, I, e 288, da Resolução n.º 04/2002-TCE/AM, vem perante Vossa Excelência oferecer **REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE LIMINAR** contra a Secretaria de Estado de Saúde do Estado do Amazonas - **SUSAM** e seus agentes assim como contra a empresa **J A SOUTO LOUREIRO S A**, pessoa jurídica de direito privado, representada por Joaquim Alfredo Souto Loureiro e Mariana Silveira Loureiro, situada em Manaus, na rua Ferreira Pena, n. 62, Centro, CEP, 69.010-140, pelos motivos de fato e de direito que passa a expor.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA
NO ESTADO DO AMAZONAS

Av. André Araújo, nº 358 – Aleixo –
CEP 69060-000 - Telefone: (92) 2129-
4700

Correio eletrônico:

oficiocivel1@pram.mpf.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO AMAZONAS

13ª Promotoria de Justiça
Especializada da Defesa e Proteção do
Patrimônio Público



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

1. DOS FATOS

Ao longo do ano de 2016, a prestação de serviços públicos na rede estadual de saúde do Amazonas vem apresentando sucessivas interrupções em prejuízo da população, o que é fomentado tanto pela incapacidade estadual de promover a gerência de seus contratos de terceirização e pela consequente insegurança decorrente da frequente falta de pagamento por parte do agente público contratante¹.

A situação, longe de ser superada, apenas tem se agravado, em especial após a deflagração da operação Maus Caminhos, que desnudou amplo esquema de desvios de verbas públicas na saúde.

Não obstante o Estado do Amazonas tenha decretado estado de emergência, em 31 de agosto, por meio do Decreto n. 37.218/2016, tendo recebido R\$ 30 milhões de reais do Fundo Nacional de Saúde (cf. Portaria n. 1.609), tem-se notícia de que muitos dos contratos restam sem pagamento e que alguns serviços encontram-se suspensos, enquanto outros são alvo de constantes ameaças de paralisação.

Para a apuração e superação da falta de planejamento financeiro-orçamentário, o Estado do Amazonas instituiu grupo de trabalho por meio do Decreto 37.369, de 07 de novembro de 2016 (anexo), sendo um de seus objetivos a elaboração de “levantamento do quantitativo de contratos administrativos, contratos de gestão, termo de parceria, convênios e outros

¹ Nesta linha: <http://amazonasatual.com.br/secretario-comparou-susam-as-cronicas-de-narnia-ha-uma-semana/>



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA
NO ESTADO DO AMAZONAS
Av. André Araújo, nº 358 – Aleixo –
CEP 69060-000 - Telefone: (92) 2129-
4700

Correio eletrônico:
oficiocivel1@pram.mpf.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO AMAZONAS

13ª Promotoria de Justiça
Especializada da Defesa e Proteção do
Patrimônio Público



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

instrumentos congêneres celebrados na área de saúde pelo Estado do Amazonas” (art. 1.º, I).

O simples dispositivo supramencionado demonstra o verdadeiro caos instaurado na saúde pública do Amazonas. O Estado simplesmente desconhece até mesmo o quantitativo de contratos e convênios de que é parte!

Mais que isso, existem casos de contratos de prestação de serviços variáveis e cuja certeza depende de medição efetiva e periódica que foram celebrados sob o regime inaplicável e lesivo ao erário do preço global fixo, equivalente sempre ao quantitativo máximo de unidades previsto para o período e independentemente de rigor nos respectivos atestes executivos.

Ademais, o próprio Estado do Amazonas reconhece que muitas das empresas que lhe prestam serviços sequer possuem contratos ou aditamentos formalizados (com pagamentos sem cobertura contratual e sem empenho prévio, muitos a título de indenização precedida de reconhecimento de serviços prestados e parecer), ao arrepio dos princípios mais mezinhos aplicáveis à administração pública.

Lado outro, muitos prestadores de serviços contratados pelo estado do Amazonas, ante a falta de pagamento decorrente do descompasso financeiro-orçamentário narrado, resolveram suspender suas atividades.

É o caso da J A SOUTO LOUREIRO S A (REUNIDOS), empresa responsável pela prestação de serviços laboratoriais a diversas unidades de atendimento da rede estadual de saúde, consoante relação anexa.

Inicialmente, a empresa informou incapacidade de continuar prestando os serviços em razão de inadimplemento estadual, que teria gerado



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA
NO ESTADO DO AMAZONAS

Av. André Araújo, nº 358 – Aleixo –
CEP 69060-000 - Telefone: (92) 2129-
4700

Correio eletrônico:
oficiocivil1@pram.mpf.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO AMAZONAS

13ª Promotoria de Justiça
Especializada da Defesa e Proteção do
Patrimônio Público



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

insustentável abalo econômico-financeiro na empresa. Posteriormente, apresentando tabela com valores em atraso, referentes ao ano de 2014 (R\$ 1.647.643,06) e 2016 (R\$ 2.944.577,69), a supracitada empresa afirmou anuência a acordo supostamente proposto pela Casa Civil (anexo).

Ocorre que, como verificado no Instituto da Criança do Amazonas – ICAM, uma destas unidades atendidas pela J A Souto Loreiro S/A², o sistema de saúde já sofre os efeitos da suspensão das atividades da empresa. Conforme registrado no relatório em anexo, 18 (dezoito) leitos estavam bloqueados para novas internações quando da inspeção e a motivação para isso, de acordo com a Diretora da unidade, foi a falta de pagamento da empresa³.

Considerando que a saúde é serviço essencial e a omissão em sua prestação, em última análise, coloca em risco a vida de inúmeros cidadãos, o Ministério Público recorre a este juízo para a garantia da continuidade deste serviço público, tendo em vista que a realização de exames laboratoriais é fundamental para o funcionamento da rede de saúde.

2. DO DIREITO

2.1) LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O inciso III do art. 129 da Constituição Federal atesta ser função institucional do Ministério Público (MP) a proteção dos interesses e direitos difusos e coletivos, o que inclui a defesa do direito à saúde e, como seu corolário, o direito ao atendimento e tratamento adequados e de qualidade, uma vez que os serviços e as ações de saúde são de natureza difusa, na medida em que têm caráter transindividual, de natureza indivisível e cujos titulares são pessoas

²Inspeção realizada em 09 de novembro pelo Ministério Público – relatório em anexo.

³Durante a inspeção, os leitos foram desbloqueados ante a recomendação do Ministério Público.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA
NO ESTADO DO AMAZONAS

Av. André Araújo, nº 358 – Aleixo –
CEP 69060-000 - Telefone: (92) 2129-
4700

Correio eletrônico:
oficiocivil1@pram.mpf.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO AMAZONAS

13ª Promotoria de Justiça
Especializada da Defesa e Proteção do
Patrimônio Público



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, ou seja, são os usuários do Sistema Único de Saúde – SUS.

A Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993) dispõe, no art. 27, caber ao Órgão Ministerial exercer a defesa dos direitos assegurados na Constituição Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir o respeito pelos poderes estaduais ou municipais e pelos órgãos da administração pública estadual ou municipal, direta ou indireta.

Acerca da legitimação ativa da instituição ministerial, Mazzilli assevera que “em vista de sua destinação, o Ministério Público está legitimado à defesa de qualquer interesse difuso, graças a seu elevado grau de dispersão e abrangência, a assumir conotação social”.

Logo, ao Ministério Público, no exercício de suas funções institucionais, nos termos do art. 129, III, da CF/88, tem legitimidade para promover a presente representação, deduzida especialmente em litisconsórcio ativo, como meio de otimizar, junto ao Tribunal de Contas e Poder Judiciário, a busca da tutela de interesses difusos e pelo efetivo respeito ao direito à saúde assegurado na Constituição Federal.

2.2) DA COMPETÊNCIA E RESPONSABILIDADE DOS AGENTES ESTADUAIS.

O direito a saúde é prerrogativa constitucional indisponível, que por seu caráter positivo impõe ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço, conforme os preceitos da gestão comum partilhada entre as unidades federadas, inerente ao SUS.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA
NO ESTADO DO AMAZONAS

Av. André Araújo, nº 358 – Aleixo –
CEP 69060-000 - Telefone: (92) 2129-
4700

Correio eletrônico:
oficiocivil1@pram.mpf.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO AMAZONAS

13ª Promotoria de Justiça
Especializada da Defesa e Proteção do
Patrimônio Público



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

Conforme narrado na presente ação, em razão de descontrole financeiro e gerencial do Estado do Amazonas/SUSAM, inúmeros prestadores de serviços ameaçam parar, já existindo evidência de que a suspensão parcial de serviços laboratoriais pela J A Souto Loureiro S/A ensejou o bloqueio de quase duas dezenas de leitos no Instituto da Criança do Amazonas (ICAM).

Se é verdade que a empresa J A Souto Loureiro S/A afirma ter créditos sem pagamento, o que é crível ante a situação hoje vivenciada na saúde pública do estado, é também certo que **a continuidade do serviço público essencial é imperiosa.**

E não basta que se garanta apenas a manutenção dos serviços de urgência e emergência, à medida que a restrição ao atendimento pode gerar interrupção de tratamentos e superlotação de unidades que são portas de entrada para os usuários do Sistema Único de Saúde.

Nessa linha, reconhecendo que a continuidade é inerente ao conceito de serviço adequado, previsto no art. 175 da Constituição Federal, diversas normas infralegais promovem, à luz da ponderação de direitos, limitações à liberdade individual em prol da supremacia do interesse público. É o que ocorre quando a Lei 7.783/89 limita o direito de greve em serviços essenciais, dentre os quais é elencado expressamente a saúde.

No mesmo sentido, deve ser feita a interpretação do art. 78, inciso XV, da Lei 8666/93, para se afastar a legitimidade de suspensão de serviço essencial de relevância pública durante estado de emergência decretado na saúde, com a finalidade de satisfazer interesse individual de crédito da empresa contratada.

Não se está aqui a defender a prestação de serviços pro bono, sem contrapartida estatal, mas é necessário ponderar que não é possível se utilizar



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA
NO ESTADO DO AMAZONAS

Av. André Araújo, nº 358 – Aleixo –
CEP 69060-000 - Telefone: (92) 2129-
4700

Correio eletrônico:
oficiocivel1@pram.mpf.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO AMAZONAS

13ª Promotoria de Justiça
Especializada da Defesa e Proteção do
Patrimônio Público



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

a suspensão de serviços como um mecanismo de cobrança, máxime em se considerando que a empresa representada recebeu dos cofres públicos, no ano de 2016, mais de R\$10 milhões de reais.

De tudo, certo é que, ante a essencialidade do serviço prestado para o Estado do Amazonas, as cobranças pela inadimplência nos contratos relacionados à saúde devem se dar pela via judicial e não pelo método utilizado, que representa, em verdade, um mecanismo de autotutela.

De se pontuar, por oportuno, que a indicação de débitos de 2014 como justificativa para a suspensão efetivada configura, salvo melhor juízo, um abuso de direito, inaceitável em nosso ordenamento em especial porque é a coletividade diretamente prejudicada por essa postura.

Lado outro, caso a empresa demonstre de **forma cabal** a impossibilidade de dar continuidade a suas atividades, servindo ao estado do Amazonas, o ente possui a seu benefício instrumento jurídico para a utilização dos equipamentos e insumos da J A Souto Loureiro S/A, como o decreto de ocupação temporária, já utilizado pelo Estado para a garantia dos serviços de ambulância com base na Lei 8.666/1993.

Por fim, ainda que restasse comprovado que os atores acima mencionados não possuem condições de garantir o pleno funcionamento das unidades de saúde do estado em sua integralidade, ante a solidariedade dos entes públicos perante o Sistema Único de Saúde, compete ainda ao Estado exigir da União o suporte ativo para garantir a boa aplicação dos recursos públicos e boa gestão contratual, em defesa do direito constitucional sob violação.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA
NO ESTADO DO AMAZONAS

Av. André Araújo, nº 358 – Aleixo –
CEP 69060-000 - Telefone: (92) 2129-
4700

Correio eletrônico:
oficiocivil1@pram.mpf.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO AMAZONAS

13ª Promotoria de Justiça
Especializada da Defesa e Proteção do
Patrimônio Público



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

3. DA URGÊNCIA DO PEDIDO

Razões de extrema urgência na realização do direito violado ou ameaçado de lesão, a par de um conjunto probatório pré-constituído e da verossimilhança das alegações do autor, autorizam o julgador a antecipar provisoriamente os efeitos da tutela jurisdicional definitiva. Nesses casos, a realização do direito não pode aguardar a longa demora da sentença final.

Quanto aos primeiros requisitos, prova inequívoca e verossimilhança das alegações, ressalta-se que a argumentação desenvolvida na inicial tem suporte documental anexado aos autos, que servirá para pautar uma decisão liminar.

A própria natureza do direito que se visa salvaguardar por meio da presente ação demonstra a presença de *fumus boni iuris* no caso sob análise.

A demora na apreciação e no provimento dos pedidos trazidos a esta Relatoria tem o potencial de causar danos irreparáveis a incontáveis cidadãos que dependem do Sistema Único de Saúde para manutenção de suas vidas.

Assim, o provimento que se pleiteia é sobremaneira urgente, razão pela qual se requer a concessão de tutela de urgência.

No contexto do caráter essencial do serviço de exame laboratorial e do quase monopólio em favor da empresa terceirizada, esse quadro de má gestão contratual estadual, na forma relatada acima, revela-se como contrário e nocivo ao princípio da Continuidade do Serviço Público e altamente prejudicial e ameaçador à saúde da coletividade dos pacientes do SUS no Amazonas.

É necessário ao Tribunal impor ou ajustar a gestão, evitar o dano ao erário, responsabilizar os agentes pelo ilícito, assim como, ao mesmo tempo, garantir a continuidade dos serviços essenciais com a prioridade que o direito fundamental à saúde exige, inclusive sob o aspecto financeiro-orçamentário.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA
NO ESTADO DO AMAZONAS

Av. André Araújo, nº 358 – Aleixo –
CEP 69060-000 - Telefone: (92) 2129-
4700

Correio eletrônico:
oficiocivel1@pram.mpf.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO AMAZONAS

13ª Promotoria de Justiça
Especializada da Defesa e Proteção do
Patrimônio Público



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

Ora, os serviços de saúde correspondem ao atendimento de direito fundamental que possui precedência sobre qualquer outro, por sua relação direta com o princípio constitucional da Dignidade Humana. E a execução dos serviços e procedimentos de exame laboratoriais são modalidade de prestação de serviço essencial *ipso facto* cuja interrupção é vedada pelo princípio da continuidade do serviço público.

O princípio da continuidade do serviço público é inerente ao conceito de serviço adequado, previsto no artigo 175 da Constituição Brasileira. A Lei n.º 7.783/89, conhecida como Lei da Greve, em seu artigo 10, positiva a essencialidade dos serviços ligados à saúde. Os artigos 7.º e 22 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor e o artigo 6.º, § 1.º, da Lei Geral de Concessões (n.º 8.987/94), garantem expressamente a continuidade e o caráter ininterrupto dos serviços essenciais.

Importante destacar que a garantia de continuidade dos serviços essenciais não se limita aos motivos de greve e de falta de pagamento da tarifa, mas também, por imperativo lógico, a quaisquer tipos de interrupção, inclusive a por falta do próprio serviço, por culpa anônima da Administração Pública. Segundo a jurisprudência do STF, inspirada na doutrina francesa da culpa anônima do serviço, o Estado responde por omissão quando o dano aos cidadãos resulta da falta, falha ou da má prestação do serviço essencial, que poderia ter evitado o dano se bem desempenhado, na forma mínima exigível por força do mandamento constitucional.

De se salientar, por fim, por lealdade processual, que semelhante tutela de urgência foi requerido à Justiça Federal em regime de plantão, no último sábado. Entretanto, até o presente, cessado o plantão e determinada a distribuição do feito, não houve concessão de liminar e os pacientes continuam



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA
NO ESTADO DO AMAZONAS

Av. André Araújo, nº 358 – Aleixo –
CEP 69060-000 - Telefone: (92) 2129-
4700

Correio eletrônico:
oficiocivel1@pram.mpf.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO AMAZONAS

13ª Promotoria de Justiça
Especializada da Defesa e Proteção do
Patrimônio Público



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

a mercê das intermitências decorrentes da má gestão contratual relativa aos serviços laboratoriais essenciais a continuidade do funcionamento regular das unidades de saúde do Estado.

4. DOS PEDIDOS

Pelo exposto, evidenciados o perigo de dano e o risco ao resultado útil deste processo de controle, os Ministérios Públicos requerem que Vossa Excelência conceda, monocrática e liminarmente, com base no disposto nos artigos 300 a 303 do Código de Processo Civil (aplicável subsidiariamente), providência (tutela) antecipatória de urgência, no sentido de fixar prazo de 48 (quarenta e oito horas), sob pena de multa diária pessoal de R\$ 10.000,00 (astreinte), contra o Secretário de Saúde, o Secretário de Fazenda e os gestores de unidade de saúde estadual, para:

- a) comprovar ao Tribunal de Contas providências imediatas no sentido de garantir a continuidade dos serviços de exames laboratoriais das unidades de saúde onde houver ameaça e/ou paralisação dos serviços de exame laboratoriais mediante ocupação temporária ou outra figura juridicamente cabível, no caso de paralisação abusiva da empresa representada.
- b) instaurar processo administrativo para apurar a responsabilidade pela concentração e alto número de contratos de terceirização com objeto semelhante nas mãos de uma única empresa privada;
- c) deflagrar estudos para apresentação de projeto prioritário para efetivamente garantir a oferta do serviço com reversão do quadro ilegítimo de alto grau de terceirização, em detrimento do quadro de pessoal aprovado em concurso e dos equipamentos disponíveis para execução de exames laboratoriais, sem adequada gestão operacional e gestão financeira, concentrados em favor de uma única empresa.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA
NO ESTADO DO AMAZONAS

Av. André Araújo, nº 358 – Aleixo –
CEP 69060-000 - Telefone: (92) 2129-
4700

Correio eletrônico:

oficiocivel1@pram.mpf.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADO DO AMAZONAS

13ª Promotoria de Justiça
Especializada da Defesa e Proteção do
Patrimônio Público



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

Os Ministérios Públicos requerem, por fim, regular processamento desta representação, com observância de contraditório e ampla defesa, inclusive em favor da empresa representada, e final confirmação dos pleitos iniciais acima, se não se alterar o quadro probatório inicial, com definição de responsabilidade dos agentes, na forma do artigo 54, II e III, da Lei Orgânica da Corte, pela prática de ato ilícito de terceirização abusiva e má gestão contratual, operacional e financeira, sem prejuízo de possíveis tratativas no sentido de termo de ajustamento de gestão perante este Egrégio Tribunal de Contas na forma da Lei. Requer-se, ainda, a notificação da Excelentíssima Procuradora-Geral do Estado para acompanhamento em representação à pessoa do Estado do Amazonas, em vista do interesse público envolvido.

Pedem e esperam controle externo, tempestivo e eficaz.

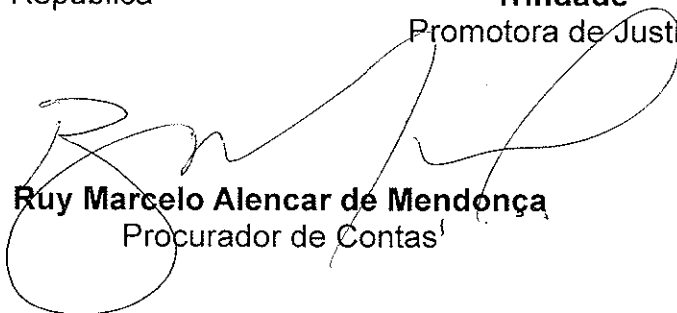
Nesses termos,

pedem deferimento.

Manaus, 16 de novembro de 2016


Bruna Menezes Gomes da Silva
Procuradora da República


**Neyde Regina Demosthenes
Trindade**
Promotora de Justiça


Ruy Marcelo Alencar de Mendonça
Procurador de Contas

