



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria



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

REPRESENTAÇÃO N. 30/2022-MPC-EMFA

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, 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 nos artigos 54, I e 288 da Resolução n. 04/2002-TCE/AM, vem perante Vossa Excelência oferecer a presente

REPRESENTAÇÃO

considerando a omissão da **Secretaria de Estado da Saúde (SES)** em responder a este Ministério Público de Contas, pelos fatos e fundamentos seguintes.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria



I - DOS FATOS

Por meio do Ofício n. 160/2022-MPC/EMFA, **SEI n. 006850/2022**, o Ministério Público de Contas pediu à SES o envio de informações e documentos a respeito de pagamentos indenizatórios por serviços de ginecologia, obstetrícia e ultrassonografia, sem cobertura contratual e no valor de R\$151.200,00 (cento e cinquenta e um mil e duzentos reais), conforme dados extraídos do Portal de Transparência do Estado do Amazonas.

Ainda de acordo com o Portal de Transparência, o Contrato n. 09/2016, celebrado entre a SES e o Instituto de Ginecologia e Obstetrícia do Estado do Amazonas (IGOAM), encontrava-se extinto desde 20.02.2022, de modo que os pagamentos decorrentes da prestação de serviços médicos de ginecologia e obstetrícia a partir de então ocorreram sem cobertura contratual e em caráter indenizatório.

Considerando a omissão da SES em responder o Ofício n. 160/22-MPC/EMFA, embora efetivamente notificada, nos termos do comprovante de e-mail n. 0276897, em 08.06.22, coube ao Ministério Público de Contas oferecer a presente representação, para fins de apuração de ilícito e de responsabilidades.

II- DO MÉRITO

Em homenagem aos princípios da legalidade, da eficiência e da impessoalidade, previstos no *caput* do art. 37, da CF/88, o inciso XXI do mesmo artigo 37 estabelece competir à Administração Pública adotar procedimento destinado a provocar propostas e a escolher proponentes de contratos de execução de obras, serviços, compras ou de alienações, significando que tais contratações, como regra, ficam sujeitas ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública.

Ao mesmo tempo em que o inciso XXI, art. 37, da CF/88 exige a seleção de proposta mais vantajosa por meio de seleção pública, prevê a possibilidade legal de



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria



exceções, permitindo que a legislação especifique casos para os quais a licitação fica afastada, como são as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Como se vê, a licitação ou a ausência dela é procedimento vinculado, isto é, formalmente regulado em lei, com a necessidade de que seja formalizado o respectivo procedimento e o subsequente contrato, observando-se os requisitos previstos no artigo 26 da Lei de Licitações¹ e, na hipótese de não ser realizada licitação ou haver qualquer nulidade nesta, na contratação ou na sua ausência, restará configurada afronta direta às disposições do art. 2º e ao art. 26 da Lei n. 8.666/9, que deverá ser apurada, aplicando-se as respectivas sanções aos responsáveis.

No presente caso, a SES, sem prévio procedimento licitatório e sem cobertura contratual, isto é, à margem da lei, vem tomando de terceiro a prestação de serviços médicos de ginecologia e obstetrícia, pagando-os por meio de indenização.

Assim, ainda que admitido o pagamento de serviços mediante indenização, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração, conforme art. 59 da Lei n. 8.666/93, é imperativo que se responsabilize o gestor que lhe deu causa.

Nesse sentido, é firme a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

“A prestação de serviços sem cobertura contratual, portanto, consiste em falha grave de planejamento que viola frontalmente normas legais em vigor, o que implica em responsabilização pessoal do gestor que as desrespeitou deliberadamente, com fulcro no art. 128, parágrafo único, da Lei Estadual n. 9.433/05, bem como enseja a aplicação da multa prevista no art. 35, II, da Lei Complementar Estadual n. 005/91. (Acórdão TCU 375/1999-Segunda Câmara)

A realização de despesas sem cobertura contratual é irregularidade grave, que justifica a aplicação de multa aos responsáveis, bem como julgamento pela irregularidade de suas contas. (Acórdão 2515/2009-Plenário).

¹ Considerando que a nova lei de licitações, a Lei n. 14.133, de 1º. 04.21, somente se tornará obrigatória em 10.04.23, continuaremos, aqui, a empregar os artigos da antiga lei de licitações, a Lei n. 8.666/93.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria



Aplica-se multa por grave infração à norma legal quando evidenciada situação corriqueira de execução de despesas sem cobertura contratual e sem licitação. Nessa situação, constata-se que o gestor age, no mínimo, com culpa in eligendo na escolha de seus subordinados. (Acórdão 1181/2012)

Mas não é só. Além da **NE 874/2002**, no valor de **R\$ 151.200,00**, em data posterior ao envio do Ofício 160/2022-MPC/EMFA, foram emitidas mais duas notas de empenho destinadas ao pagamento indenizatório por serviços de ginecologia e obstetrícia ao Instituto de Ginecologia e Obstetrícia do Estado do Amazonas (IGOAM), conforme dados extraídos do Portal da Transparência do Estado do Amazonas.

A **NE 845/2022**, emitida em 2.6.2022, no valor de **R\$4.142.776,93** (quatro milhões, setecentos e setenta e seis mil e noventa e três centavos), já foi totalmente paga ao IGOAM, conforme notas de lançamento nº 3586, 3587, 3588, 3589, 3590, 3591 e 3592.

Credor			
84540376000189 - INSTITUTO DE GINECOLOGIA E OBSTETRÍCIA DO ESTADO DO AMAZONAS S/S LTDA			
Órgão			
017101 - SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE			
Nota de Empenho			
2022NE0001845			
Detalhe			
DATA	02/06/2022	VALOR	4.142.776,93
CREDOR	84540376000189 - INSTITUTO DE GINECOLOGIA E OBSTETRÍCIA DO ESTADO DO AMAZONAS S/S LTDA		
TIPO DE EMPENHO	9 - Despesa Normal		
MODALIDADE	1 - Ordinário		
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	17701-FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE		
PROGRAMA DE TRABALHO	10302330522500011 - Contratualização dos Serviços Assistenciais Terceirizados		
FUNÇÃO	10 - Saúde	SUBFUNÇÃO	302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial
NATUREZA DE DESPESA	33909301 - Indenizacoes		
FONTE DE RECURSO	01210000 - Cotaparte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal		
LICITAÇÃO	7.0 - Não se aplica	REFERÊNCIA	99 - Nao se aplica a licitacao
Nº PROCESSO	017101.009881/2022		
=SEM COBERTURA CONTRATUAL;=SERVIÇOS MÉDICOS ESPECIALIZADOS EM GINECOLOGIA E OBSTETRÍCIA; =MATERNIDADE INSTITUTO DA MULHER DONA LINDU, AZILDA MARREIRO, CHAPOT PREVOST, NAZIRA DAOU, ANA BRAGA, BALBINI, MESTRINHO, ALVORADA; =PERÍODO: 01/03/2022 A 31/03/2022.			

Da mesma forma, a **NE 1889/2022**, emitida em 6.6.2022, no valor de **R\$430.668,00** (quatrocentos e trinta mil, seiscentos e sessenta e oito reais), também já foi totalmente paga ao IGOAM, conforme NL 3709 e 3720.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria



Credor			
84540376000189 - INSTITUTO DE GINECOLOGIA E OBSTETRÍCIA DO ESTADO DO AMAZONAS S/S LTDA			
Órgão			
017101 - SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE			
Nota de Empenho			
2022NE0001889			
Detalhe			
DATA	06/06/2022	VALOR	430.668,00
CREDOR	84540376000189 - INSTITUTO DE GINECOLOGIA E OBSTETRÍCIA DO ESTADO DO AMAZONAS S/S LTDA		
TIPO DE EMPENHO	9 - Despesa Normal		
MODALIDADE	1 - Ordinário		
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	17701-FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE		
PROGRAMA DE TRABALHO	10302330522500011 - Contratualização dos Serviços Assistenciais Terceirizados		
FUNÇÃO	10 - Saúde	SUBFUNÇÃO	302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial
NATUREZA DE DESPESA	33909301 - Indenizacoes		
FONTE DE RECURSO	01210000 - Cotaparte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal		
LICITAÇÃO	7.0 - Não se aplica	REFERÊNCIA	99 - Nao se aplica a licitacao
Nº PROCESSO	017101.007534/2022		
=SEM COBERTURA CONTRATUAL;=SERVIÇOS MÉDICOS ESPECIALIZADOS EM GINECOLOGIA E OBSTETRÍCIA; =MATERNIDADE INSTITUTO DA MULHER DONA LINDU, ANA BRAGA; =PARECER TÉCNICO SNA Nº 543 - AUDITORIA/SES-AM DE 03/05/2022 - COVID-19 =PERÍODO: 01/02/2022 A 28/02/2022.			

Portanto, somente entre fevereiro e junho do corrente ano, a SES já pagou, a título indenizatório, um total de R\$4.724.644,93 (quatro milhões, setecentos e vinte e quatro mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e noventa e três centavos) ao Instituto de Ginecologia e Obstetrícia do Amazonas por serviços prestados sem cobertura contratual.

Não é de hoje que a falta de planejamento faz com que o Governo do Amazonas realize, de forma indiscriminada, pagamentos indenizatórios por meio de Termo de Ajustamento de Contas. E também não é de hoje que esta Corte de Contas alerta aos gestores, em especial das áreas de saúde, educação e administração penitenciária, acerca da ilegalidade de tornar corriqueira esta prática, a qual deveria ser limitada a casos excepcionalíssimos.

No julgamento das contas de Governo de 2019, nos autos do processo 12.555/2020, o item 10.2.2. do Parecer Prévio 22/2021 trouxe a seguinte ressalva:

10.2.2. Não cumprimento das recomendações desta Corte de Contas constantes nos relatórios relativos às Contas dos exercícios de 2017 e 2018, **ao continuar realizando indenizações através de Termos de Ajuste de Contas-TAC'S**, que no exercício de 2019 alcançou o



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria



montante de R\$ 428.712.748,28, mostrando que, novamente, não houve planejamento orçamentário adequado, **a fim de evitar o grande número de pagamentos dessas INDENIZAÇÕES, principalmente pela SUSAM**, SEDUC e SEAP, que juntas alcançaram o percentual de 94% do montante financeiro pago, quando este deveria ser um procedimento de forma excepcional e não rotineiro. Os referidos Termos constituem instrumentos formais que reconhecem a efetiva Prestação de Serviços contudo sem a devida cobertura contratual e prévio empenho;

Da mesma forma, no julgamento das contas de governo de 2021, nos autos do processo 11.704/2021, o Tribunal Pleno novamente emitiu ressalva no sentido de que o Poder Executivo Estadual realizasse planejamento orçamentário adequado, visando diminuir a quantidade de pagamentos por indenização, especialmente nas áreas de saúde, educação e penitenciária, conforme item 10.2.1 do Parecer Prévio 21/2021-TCE-TRIBUNAL PLENO:

10.2.1 Todos os órgãos/entidades do Estado, **principalmente as unidades gestoras de saúde**, educação e penitenciária, **onde estas tiveram pagamentos por indenizações com valores expressivos no exercício de 2020**, realize planejamento orçamentária adequado, a fim de evitar o pagamento de indenizações mediante Termo de Ajuste de Contas -TAC, pois este deve ser de forma excepcional e não rotineira;

Pelos fatos narrados nesta representação, tudo indica que os alertas feitos por esta Corte de Contas foram ignorados, haja vista que a situação se repete no ano de 2022, com a Secretaria de Saúde realizando vultosos pagamentos por meio de indenizações.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria



Além de a prestação de serviços pela IGOAM sem cobertura contratual e sem licitação caracterizar ofensa aos princípios da isonomia, impessoalidade e eficiência, é grave o fato de a SES estar há mais de quatro meses sem contrato vigente para prestação de serviços tão sensíveis e relevantes como os de ginecologia e obstetrícia, o que pode ser imputado a falhas de planejamento por parte da Secretaria.

A falta de instrumento contratual com regras e disposições claras sobre a execução do serviço cria obstáculos para a fiscalização de sua execução. No presente caso, não há prévia definição dos quantitativos que compõem a prestação dos serviços de ginecologia e obstetrícia e menos ainda a forma de apuração do valor a ser pago para o IGOAM.

III - DO PEDIDO

Portanto, o Ministério Público de Contas requer a Vossa Excelência **ADMITIR** a presente **REPRESENTAÇÃO**, para:

- a) seja determinada a **INSTRUÇÃO OFICIAL** mediante ampla apuração dos fatos narrados nesta Representação, a fim de apurar os motivos que levaram a Secretaria de Estado de Saúde a ficar sem cobertura contratual para a realização de serviços de ginecologia e obstetrícia em suas unidades, bem como a verificação da efetiva prestação dos serviços pelo Instituto de Ginecologia e Obstetrícia do Amazonas - IGOAM a partir de 20.2.2022, data em que foi encerrada a vigência do Contrato 09/2016, assegurados o contraditório e a ampla defesa aos gestores e empresas responsáveis, em momento oportuno, se for constatada a procedência das suspeitas e, por conseguinte, estiverem incursos nas sanções de ressarcimento ao erário, das multas dos artigos 53 e 54 e da restrição de direito do art. 56, todos da Lei Orgânica do TCE/AM;



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
5ª Procuradoria



- b) Em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, **NOTIFICAR** o Secretário de Saúde do Amazonas, **Sr. Anoar Samad**, para encaminhar as informações pertinentes ao objeto da Representação, incluindo advertência expressa no sentido de que a omissão pode ensejar a aplicação da multa prevista no art. 54, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/AM (2423/96);

Pede-se, ainda, **ciência do Ministério Público de Contas** a respeito dos encaminhamentos e resultados alcançados.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS,
em Manaus (AM), 30 de junho de 2022.

ELISSANDRA MONTEIRO FREIRE ALVARES
Procuradora de Contas