



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde

Ao Senhor

ANOAR SAMAD

Secretário de Estado de Saúde

Endereço de e-mail: chefiadegabinete@saude.am.gov.br; asjur@saude.am.gov.br

RECOMENDAÇÃO N° 157/2023-EMFA-MPC

Pagamentos Indenizatórios. Contratos
Administrativos. Ausência de Licitação. Ausência de
Cobertura Contratual.

O Ministério Público de Contas atua junto aos Tribunais de Contas como fiscal da lei nos processos de natureza ordinária deste órgão de controle, mas atua também como parte, fazendo denúncias, representações e recomendações. Por sua vez, a recomendação, uma das ferramentas do controle ministerial, tem previsão expressa na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei n. 8625/1993):

Art. 27. Cabe ao Ministério Público exercer a defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhe o respeito:

(...)



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde

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)

DOS FATOS QUE JUSTIFICAM A RECOMENDAÇÃO

A agente ministerial signatária, titular da Coordenadoria da Saúde, vem alertar sobre a necessidade de estrito cumprimento das disposições legais acerca das licitações e da utilização de pagamentos indenizatórios (sem cobertura contratual).

Como expressão dos princípios da moralidade, impessoalidade e eficiência, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inciso XXI, exige a realização de prévia licitação para a contratação de serviços pela Administração Pública.

O pagamento indenizatório, fundado no art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, incide na hipótese de nulidade do contrato administrativo, privilegiando-se a boa-fé do contratado e afastando-se o enriquecimento sem causa da Administração Pública.

No mesmo sentido, o art. 149 da Lei n. 14.133/2021 estabelece:



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde

Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.

Contudo, é inequívoco que o permissivo legal não abrange a utilização dos pagamentos indenizatórios como instrumento de burla à obrigatoriedade de licitação e de formalização dos contratos administrativos.

Destaca-se que, além do permissivo quanto ao pagamento indenizatório, o art. 59 da Lei n. 8.666/93 e o art. 149 da Lei n. 14133/2021 estabelecem o dever de promover a responsabilidade de quem lhe deu causa. Assim, é irregular a utilização dos pagamentos indenizatórios como expediente regular do pagamento de fornecedores da Administração Pública, especialmente quando ausente a responsabilização de quem deu azo à nulidade.

Por meio de documentação encaminhada pela SES ao MPC/TCE-AM, é possível verificar que o pagamento indenizatório (sem cobertura contratual) é o expediente regularmente utilizado pela Secretaria de Estado de Saúde para o adimplemento dos serviços essenciais prestados pela pasta.

Consta na referida documentação que, até 21/09/2023, o montante de pagamentos indenizatórios pagos somava **R\$ 401.359.698,12** (quatrocentos e um milhões, trezentos e cinquenta e nove mil, seiscentos e noventa e oito reais e doze centavos). Ademais, até 21/09/2023, os pagamentos a repassar somavam **R\$ 127.401.282,84** (cento e vinte e sete milhões, quatrocentos e um mil, duzentos e oitenta e dois reais e oitenta e quatro centavos).

Logo, conclui-se que os pagamentos indenizatórios são utilizados de forma usual e rotineira pela Secretaria de Estado de Saúde.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde

Conforme documentação fornecida pela Secretaria de Estado de Saúde, constata-se que diversos serviços são prestados sem cobertura contratual. Em caráter exemplificativo, foi identificado volume expressivo de pagamentos indenizatórios em relação aos seguintes serviços:

- a) Serviços de agente de portaria;
- b) Serviços de apoio administrativo;
- c) Serviços de limpeza e conservação;
- d) Serviços de diagnóstico por imagem;
- e) Fornecimento de OPME;
- f) Serviços médicos em oftalmologia;
- g) Serviços de fornecimento de alimentação Secretaria de Estado de preparada;
- h) Serviços médicos em anestesiologia;
- i) Serviços de enfermagem em terapia intensiva
- j) Serviços de fornecimento de alimentação preparada;
- k) Serviços médicos em ginecologia, obstetrícia e ultrassonografia;
- l) Serviços médicos em pediatria;
- m) Serviços de manutenção preventiva e corretiva em equipamentos de refrigeração;
- n) Serviços médicos em urologia de urgência adulto;
- o) Serviços médicos em cirurgia vascular e endovascular;
- p) Serviços médicos em traumato-ortopedia;
- q) Serviços médicos em nefrologia;



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde

Por fim, cumpre destacar que a questão relativa aos pagamentos indenizatórios na área da saúde foi objeto de determinação nas Prestações de Contas de Governo do Estado do Amazonas:

- a) Exercício de 2021: Parecer Prévio n. 23/2021 – TCE – Tribunal Pleno (Processo n. 12.236/2022);

10.2. Determinar a adoção das seguintes ressalvas para o exercício vindouro do **Poder Executivo**:

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;

- b) Exercício de 2019: Parecer Prévio n. 22/2021- TCE-Tribunal Pleno (Processo n. 12555/2020):

10.2. Determinar o acolhimento, na íntegra, das ressalvas, determinações e recomendações indicadas no Parecer Ministerial n.º 5124/2021-PGC-MPC, às fls.7.953/7.977, somadas às demais relacionadas:

10.2.2. Não cumprimento das recomendações desta Corte de Contas constantes nos relatórios relativos as 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 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;**



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde

Assim, as irregularidades relativas ao grande volume de pagamentos indenizatórios vertidos pela Secretaria de Estado de Saúde possuem caráter reiterado, já tendo sido apontadas por esta Corte de Contas em diversas oportunidades.

DA RECOMENDAÇÃO

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas do Amazonas **RECOMENDA** ao **SECRETÁRIO DE ESTADO DE SAÚDE**:

- a) Que promova a licitação ou o procedimento de dispensa/inexigibilidade para a contratação dos fornecedores de bens e serviços da Secretaria de Estado de Saúde, bem como a formalização dos respectivos contratos administrativos;
- b) Que se abstenha de contratar serviços sem a observância do procedimento legal de licitação ou de dispensa/inexigibilidade.

Fica estabelecido o prazo de **15 (quinze) dias**, nos termos do art. 86 do Regimento Interno desta Corte de Contas c/c art. 27, parágrafo único, da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei 8625/1993), para que seja enviada resposta ao e-mail institucional 5aprocadoria@tce.am.gov.br informando as providências a serem adotadas em relação a esta recomendação.

Ressaltando, por fim, que o descumprimento do prazo acima poderá ensejar Representação junto ao Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, sem prejuízo das sanções legais pela omissão de informações ao Ministério Público de Contas.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em
Manaus (AM), 29 de novembro de 2023.



ESTADO DO AMAZONAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
Coordenadoria de Saúde

ELISSANDRA MONTEIRO FREIRE ALVARES

Procuradora de Contas