



Estado do Amazonas  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente

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

REPRESENTAÇÃO N. 154 /2016-MPC-SAÚDE

Diretoria do Ministério Público de Contas - DIMP <b>RECEBIDO</b> Em: <u>03/11/16</u> hora: <u>13:40</u> Por: <u>Angelo Antonio</u>
--

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, com fulcro na Constituição, Lei Orgânica e nos artigos 54, I, e 288, da Resolução n.º 04/2002-TCE/AM, por intermédio do Procurador signatário, nos termos da Portaria PG/MPC n. 07, de 27 de julho de 2016, vem perante Vossa Excelência oferecer **REPRESENTAÇÃO** com o objetivo de priorizar a apuração da licitude, da moralidade, da economicidade e da legitimidade do ato pelo qual o Estado, pela Secretaria de Estado de Saúde - **SUSAM**, efetivou a **terceirização da gestão do Pronto Socorro do Hospital Estadual da Zona Norte de Manaus Delphina Aziz**, por vínculo contratual (**Contrato n. 001/2015**) com a associação civil qualificada como **Organização Social – O. S.**, denominada **Instituto de Medicina, Estudos e Desenvolvimento - IMED**, pelos fatos e fundamentos seguintes.

13185 03/11/2016 16:03:40 RECEBIDO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS



Estado do Amazonas  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente**

1 Este Ministério Público de Contas tomou conhecimento de que a SUSAM resolveu implantar, no âmbito da recém construída estrutura física do Pronto Socorro do Hospital da Zona Norte Delphina Aziz, os correlatos serviços de emergência e urgência, para integração à rede de atendimento da saúde da capital, por meio do regime de gestão hospitalar terceirizada, utilizando-se, para tanto, de parceria com entidade do terceiro setor, celebrada em dezembro de 2015 mediante processo seletivo por edital de convocação pública de ONG.

2. Com o fim de apurar preliminarmente o fato, foi requisitada e obtida da SUSAM a cópia integral do processo de contratação da instituição privada gestora do P.S., a Organização Social IMED. Realizada a primeira análise desse volume de documentos anexo, que compõe o processo de terceirização da gestão hospitalar, ressaltou-se aparente ter havido grave ofensa à ordem jurídica, tendo em vista invalidades por vício de:

- 1) objeto da convocação e do contrato de gestão, por contemplarem a terceirização da atividade-fim e da gestão integral de órgão público, a unidade hospitalar do P.S. da Zona Norte;
- 2) formulação do processo de convocação pública, por motivo de inconformidade com a lei de regência, por inconsistência das condições de oferta do (escopo) projeto de parceria (ref. ao plano de trabalho), e por inibição irregular do caráter competitivo e isonômico do certame, por nele se chamar interessados (ONG), ao mesmo tempo, tanto para qualificação de organização social como para disputa do projeto de contrato de gestão hospitalar;
- 3) condução do processo de convocação pública, por indícios de possível direcionamento e preferência subjetiva de escolha em favor do IMED, em vista de vínculo contratual direto, imediatamente prévio e supostamente emergencial, mantido pela SUSAM com esta associação, no período de junho a dezembro de 2014, e ainda por falta de efetiva cobrança do requisito legal de qualificação técnico-operacional;



*Estado do Amazonas*  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente**

- 4) conteúdo do edital de convocação e do contrato de gestão, por inconsistência do programa de trabalho, por este não contemplar nem ter sido precedido de pesquisas, estudos e critérios garantidores de economicidade dos valores fixados e serviços quarterizados, para o contrato de gestão, com indícios de sobrepreço;
- 5) previsão de taxa de despesas de administração no contrato de gestão, caracterizando o desvio de finalidade do modelo de parceria desinteressada e altruísta das partes.

3. **Do vício de objeto.** O primeiro vício de legalidade aparente consiste no emprego de objeto ilícito e juridicamente impossível (tanto na seleção pública quanto no contrato de gestão) de terceirização da gestão integral de unidade hospitalar pública (órgão público, unidade não privatizada). Esse conteúdo não é legítimo, pois, no caso, a terceirização recai sobre toda a atividade que justifica primordialmente a existência do órgão público, no caso, do Pronto Socorro do Hospital da Zona Norte de Manaus. Não se trata de usar entidade do terceiro setor para prestar serviço específico no bojo da estrutura estatal hospitalar, mas de entregar à entidade privada toda a unidade pública para que efetue gestão quarterizada, que passa a funcionar fora dos moldes ditados pelo direito público e sem o devido controle ditado pelo direito público. A Resolução n. 12/2012 – TCE/AM, com base nos princípios constitucionais de Administração Pública, orienta claramente no sentido da ilegalidade de parcerias com o terceiro setor que possam configurar abuso de terceirização, por transferência da atividade típica do órgão público e de sua atividade-fim (cf. artigo 4.º).

4. De se destacar a inexistência de jurisprudência consolidada no sentido de cancelar tal arranjo contratual. Embora venham considerando lícita a celebração de parcerias com organizações sociais para que estas atuem complementarmente no SUS por estruturas próprias e privadas ou prestando



*Estado do Amazonas*  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente**

serviços específicos à Administração Pública no âmbito de hospitais administrados pelo Estado, o STF e o TCU não abonam hipóteses de terceirização de porte alargado como a que se afigura no caso concreto, em que se transfere completamente a gestão de hospital público a organização social, a fim de que esta responda pelo funcionamento do estabelecimento público como um todo, passando a intermediar as contratações de pessoal, colaboradores, fornecedores e prestadores de serviços, impedindo a aplicação do regime jurídico-administrativo no ambiente estatal, posto assim em estágio de quarteirização.

5. Aliás, existem experiências recentes, nesse mesmo sentido, em outros estados, combatidas pelo Ministério Público Brasileiro, de que resultaram descontrole da atividade de administração pública e de gestão dos contratos e despesas, ocasionando crimes, improbidade, superfaturamentos e dano ao patrimônio público. Aqui, no Amazonas, como amplamente divulgado, há cerca de um mês, foi deflagrada a operação policial federal “maus caminhos”, que apura formação de organização criminosa e dano milionário imposto ao erário em âmbito de atuação quarteirizada, bem semelhante ao deste caso concreto, de entrega da gestão de três unidades de saúde do Estado a outra Organização Social, denominada Instituto Novos Caminhos.

6. **Da quebra de legalidade, moralidade e de impessoalidade na seleção da entidade privada.** Ainda que fosse lícito e possível o objeto da parceria, observam-se, no caso concreto, vícios de legalidade na condução do processo de qualificação, seleção e contratação da organização social, com indícios de improbidade administrativa por direcionamento ilegítimo em favor da associação civil IMED.

7. A esse respeito, é bem de ver que o IMED compareceu ao processo de convocação pública em condição privilegiada por já vir atuando na gestão do



*Estado do Amazonas*  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente**

próprio P. S. da Zona Norte, em decorrência de contratação direta e supostamente emergencial com a SUSAM nos meses imediatamente antecedentes ao certame (junho a dezembro de 2014). O fato constitui indício de que a convocação pública tenha sido odioso simulacro com o objetivo de legitimar a continuidade da prestação dos serviços pelo mesmo grupo de pessoas inicialmente escolhidos por critérios não conhecidos. Com efeito, recém chegado à Manaus, sem ativos nem experiência/atuação anterior análoga, constituído formalmente em São Paulo em julho de 2013, segundo consta, o IMED foi contratado para gerir o P.S. da Zona Norte – antes da sua qualificação, pelo Estado, como organização social – isso em 27 de junho de 2014, data de inauguração do Pronto Socorro do Hospital da Zona Norte.

8. Segundo consta do portal de transparência, o vínculo contratual primitivo deu-se mediante dispensa de licitação, por alegada emergência (motivado na Lei n. 8.666/93, art. 24, IV), consoante a Portaria n. 0444/2014 – GSUSAM, publicada no DOE de 24 de junho de 2014 e extrato do Termo de Contrato n. 071/2014 – SUSAM, publicado no DOE de 30 de junho de 2014, envolvendo o ex-secretário executivo e ex-secretário da SUSAM, respectivamente, senhores José Duarte dos Santos Filho e Wilson Duarte Alecrim, que afirmaram ser a recém-criada associação civil IMED instituição especializada na gestão de prontos-socorros. Nas análises e decisões da Comissão Avaliadora de Gestão e Projetos e da SUSAM (cf. Decreto n. 34.219, 25/11/13), constantes do processo de qualificação da O.S., não consta nenhuma menção expressa ou justificativa para o fato pré-existente da contratação do IMED em caráter emergencial, então em curso.

9. Robustecendo a suspeita de conluio, nota-se que, à época da contratação da então associação civil IMED, em caráter emergencial, em junho de 2014, já se encontrava decidido pelo Governo o modelo de gestão a adotar no Pronto-socorro, por parceria mediante qualificação e contratação de



*Estado do Amazonas*  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente**

organização social; e em curso, em fase preparatória interna, o processo de convocação de organizações sociais. Nesse sentido, consta incluso no processo anexo, nas primeiras páginas, o Ofício n. 3915/2014 –GSUSAM, de 26 de maio de 2014, subscrito pelo Senhor José Duarte dos Santos Filho, na qualidade de secretário de estado de saúde em exercício, e dirigido ao Governador do Estado Senhor José Melo.

10. **Da falta de qualificação técnica.** No mesmo caminho, evidencia-se que, no bojo da convocação pública de qualificação de OS, o documento exibido pelo IMED para satisfazer o requisito editalício de qualificação e de capacitação técnica são concernentes à novel prestação de serviço em caráter emergencial no Pronto Socorro da Zona Norte (a partir de junho de 2014). O único atestado apresentado, de capacitação técnica do IMED, foi o expedido pela própria SUSAM, subscrito pelo servidor Cacildo Machado dos Santos Jr., Diretor de Logística, que apresenta como experiência anterior a execução do aludido contrato emergencial. De forma suspeita e insólita, o referido atestado consta como expedido e assinado no dia 14 de julho de 2014, referindo-se a boa execução de contrato emergencial iniciado poucos dias antes, no dia 27 de junho de 2014. Da mesma maneira, os documentos relativos aos membros da Diretoria do IMED espelham que as contratações para compor vínculo funcional de qualificação técnica foram firmados justamente em junho de 2014, época da chegada da associação civil a Manaus e de celebração do contrato emergencial. Nesse sentido, segundo cópia acostada da CTPS, o Diretor Administrativo senhor Remídio Vizzotto Júnior teria deixado emprego junto à instituição PRO-SAUDE de SP e firmado contrato com o IMED, precisamente em junho de 2014, quando da vinda para Manaus para assumir o PS da Zona Norte via contrato emergencial. Todas essas circunstâncias estão a evidenciar que a primeira experiência do IMED na gestão de PS foi de fato com a contratação emergencial com a SUSAM para a mesma unidade hospitalar.



*Estado do Amazonas*  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente**

11. O edital da convocação pública chegou a ser impugnado, mas a SUSAM rejeitou as arguições de vicissitude, curiosamente, feitas por outra organização social pré-qualificada, interessada no objeto da gestão do PS, o Instituto Novos Caminhos - INC, alvo de investigações criminais enquanto gestora de outras unidades do Estado. Entretanto, tais arguições se afiguram fundadas e procedentes.
12. Com efeito, o Edital n. 02/2014 – SUSAM restringe o universo de competição isonômica e impessoal na medida em que, a despeito de oferecer parceria para contrato de gestão de pronto-socorro público, admite a participação apenas de entidades do terceiro setor ainda não qualificadas como organizações sociais, misturando dois momentos singulares e sucessivos no processo de envolvimento da Administração Pública com ONG sob o modelo de OS - organizações sociais. De acordo com a inteligência constitucional da Lei Estadual n. 3.900/2013 e de seu regulamento o Decreto n. 34.039/2013, o processo de qualificação de OS não se confunde com a convocação pública para celebrar contratos de gestão. Consoante inteligência da Lei, há de haver um primeiro edital para o escopo preliminar de qualificação de entidades sem fins lucrativos como OS; na sequência, deve haver o concurso de projetos ou chamada pública com novo edital que oferte às organizações sociais a oportunidade concreta de parceria para prestação de determinado serviço via contrato de gestão.
13. Seja como for, o IMED não satisfaz todos os requisitos especificados na legislação de regência para receber a qualificação de OS e para comprovar qualificação técnico-operacional para o contrato de gestão, pois, como especificado acima, não tinha experiência anterior a não ser aquela propiciada pela própria SUSAM, na véspera, junto ao próprio objeto sob disputa (na



*Estado do Amazonas*  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente**

condição de contratada emergencialmente). O IMED não exibiu atestados em nome próprio que comprovem a execução direta de projeto, programa ou parceria com entidade pública no campo da saúde em seu cadastro nacional de pessoal jurídica na forma especificada pelo edital, de gerencialmente de unidade hospitalar de grande porte. A exigência dessa qualificação técnica (por experiência antecedente) encontra arrimo tanto no edital impugnado, no artigo 30, II, da Lei n. 8.666/93 assim como no Decreto Executivo n. 34.039/13 (artigo 2.º, III, “d” e “e”) que regulamente a Lei Estadual n. 3.900/13.

14. **Da nulidade por insuficiência de transparência, divulgação e publicidade do edital.** Doutra banda, observa-se a nulidade insanável do processo convocação e do respectivo contrato de gestão, pois a convocação não foi divulgada a tempo e modo razoáveis, capazes de propiciar maior participação das entidades do terceiro setor e de preservar assim o caráter de ampla competitividade e isonomia. O Edital foi veiculado em edição do DOE que circulou apenas no dia 24/11 (vinte e quatro de novembro), consoante certidão da Imprensa Oficial constante do volume anexo, fixando-se o termo final do dia 27/11 (vinte e sete de novembro) para manifestação de interesse de participação às entidades do terceiro setor. Tal prazo é manifestamente insuficiente, à luz do princípio da razoabilidade, mesmo se aplicando analogicamente os prazos previstos na Lei n. 8.666/93 para ampla divulgação do instrumento convocatório (de no mínimo quinze dias). O prazo para conhecimento do objeto e elaboração da proposta de projeto também se afigura exíguo, de apenas oito dias, a despeito de o objeto ser complexo, i.e., a gestão de unidade hospitalar de grande porte. O Edital omite o projeto básico (escopo de projeto), impedindo qualquer providência para antecipar o conhecimento e as condições para participação de um maior número de entidades interessadas.

15. Adita-se que o edital n. 002/2014 também se afigura nulo por inconsistência (do escopo) do projeto/programa de trabalho, principalmente pela





Estado do Amazonas  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente**

falta de estimativa concreta dos custos e valores de referência para celebração do contrato de gestão e aporte financeiro do Estado de forma segura, econômica e eficiente e casada com soma de recursos privados da OS. É grave, principalmente, porque não se exige nenhuma contrapartida da parceira privada, a não ser a intermediação na contratação de terceiros e a prestação remunerada do serviço de gerenciamento do Pronto-socorro, dissimulando verdadeiro contrato empresarial, inadequado às parcerias com o terceiro setor, máxime ante a pactuação, no orçamento, de pagamento ao IMED, de quantia a título de despesa com administração (taxa de administração).

16. **Há indício de sobrepreço.** Observa-se que o valor mensal do contrato de gestão, de aproximadamente cinco milhões de reais, é superior ao preço mensal fixado para a contratação direta por emergência feita com o mesmo IMED na véspera do processo de convocação pública. O contrato emergencial tinha o valor mensal de R\$ 4.376.048,52, que passou a ser de R\$ 5.076.285,77 com a vigência do novel contrato de gestão. Não está patenteada a economicidade de um de outro.

17. Este Ministério Público convocou, recentemente, o representante do IMED, para preconizar transparência no portal da instituição, no tocante às informações sobre o emprego e prestação de contas do contrato de gestão objeto desta representação. O IMED atendeu a recomendação prontamente e por efeito disso se tornou conhecida a planilha anexa, publicada no site, e segundo a qual, mesmo com cinco meses de atraso dos repasses estaduais, a instituição continua tendo lastro financeiro para dar continuidade aos serviços a despeito de não ter patrimônio declarado à época da seleção. Das prestações de contas mensais, vê-se, por outro lado, que a quantia efetivamente despendida é sempre inferior ao preço fixo de desembolso ao Estado, prevista no contrato de gestão.



*Estado do Amazonas*  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**  
**Coordenadoria de Saúde e Meio Ambiente**

18. Por todo o exposto, este Ministério Público de Contas requer a ampla e exauriente investigação dos fatos, com o escopo de definição de responsabilidades se confirmados os ilícitos e os elementos anímicos de tipificação e reprovação de contudo da conduta, na forma da Lei Orgânica (artigo 54), assegurado o devido processo legal aos agentes envolvidos, sem prejuízo da atuação concomitante de outros órgãos de controle, instados imediatamente por este órgão ministerial por dever de ofício.

Espera controle externo, tempestivo e efetivo.

Manaus, 31 de outubro de 2016.



**RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA**

Procurador de contas, titular 7.<sup>a</sup> Procuradoria e da Coordenadoria de Saúde