



NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA N. 001/2024

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, por seu representante legal infra-assinado, em pleno exercício de suas atribuições junto à 2ª Procuradoria de Contas.

CONSIDERANDO que o art. 127, “*caput*”, da Constituição Federal, preceitua que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO que o art. 129, inciso II, da Constituição Federal, prescreve que é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

CONSIDERANDO que o art. 129, inciso III, da Constituição Federal, prescreve que é função institucional do Ministério Público promover a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

CONSIDERANDO que cabe ao Ministério Público, nos termos do art. 5º, inciso I, alínea “h”, da Lei Complementar Federal n. 75/1993 c/c art. 80 da Lei Federal n. 8.625/1993, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, podendo, para tanto, prover as medidas necessárias ao efetivo respeito ao ordenamento jurídico;

CONSIDERANDO que, a teor do art. 27, parágrafo único, inciso I, da Lei Federal n. 8.625/1993, Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (LONMP), c/c artigo 29, inciso I, e parágrafo único, inciso III, da LC Estadual n. 95/1997, cabe ao Ministério Público exercer a



defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual, sempre que se cuidar de garantir-lhes o respeito pelos poderes estaduais ou municipais e, no exercício dessas atribuições, promover recomendações dirigidas a órgãos e entidades, requisitando ao destinatário sua divulgação adequada e imediata, assim como resposta por escrito;

CONSIDERANDO que as recomendações podem ser expedidas no âmbito do inquérito civil, procedimento preparatório ou procedimento administrativo, conforme art. 3º, *caput*, da Resolução n. 164/2017, aplicado subsidiariamente;

CONSIDERANDO que a adoção de mecanismos de autocomposição pacífica dos conflitos e controvérsias reduz a litigiosidade e amplia o acesso à justiça em sua visão contemporânea;

CONSIDERANDO, assim, que a recomendação, instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público, objetiva a persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas (art. 1º, *caput*, da Resolução n. 164/2017, aplicado subsidiariamente);

CONSIDERANDO que tramita nesta Procuradoria de Contas Procedimento Preparatório, registrado sob o n. 05894/2023-2, instaurado por meio da Portaria n. 019/2023 para apurar supostas irregularidades ocorridas no Contrato de Prestação de Serviços n. 221/2022, firmado entre o Município de Vitória e a empresa SERMEP SERVIÇOS MÉDICOS S.A., para execução de serviços de gestão e contratação de médicos especializados, serviços médicos para atendimento às unidades de saúde e atendimento em regime de plantão em unidade de Urgência e Emergência, pelo prazo de 12 meses;

CONSIDERANDO que, nos termos da Portaria de Instauração n. 019/2023, foi constatado que a contratação e os demais termos aditivos e prorrogações se valem de justificativa genérica, alegando mera necessidade de complementação da equipe de médicos em razão do aumento de casos respiratórios, sem demais comprovações e/ou sem demonstrar a efetiva tentativa de contratação de novos profissionais médicos por meio de concurso



público ou processo seletivo visando contratações temporárias enquanto perdure a situação de emergência;

CONSIDERANDO que as justificativas até então apontadas não demonstram satisfatoriamente a insuficiência para garantir a cobertura assistencial à população;

CONSIDERANDO que, por meio do Ofício n. 03997/2023-5, foram solicitados esclarecimentos por parte da Secretária Municipal de Saúde quanto aos fatos investigados, notadamente sobre a ausência de justificativa robusta para a contratação de empresa prestadora de serviços médicos;

CONSIDERANDO que, em resposta ao supramencionado ofício, a Secretária Municipal apresentou resposta e novos documentos comprobatórios por meio do Protocolo Vinculado n. 18485/2023-9, cabendo destacar os seguintes esclarecimentos:

Há que se esclarecer que o atendimento tanto das Unidades de Saúde quanto dos Prontos Atendimentos é realizada majoritariamente por médicos efetivos em Vitória. Ocorre que nos últimos anos houve sucessivos pedidos de exoneração desse corpo de servidores, aposentadorias ou mesmo atestados médicos. O problema na contratação e fixação de profissionais agravou-se durante a pandemia com a saída de vários profissionais da rede devido afastamento por doenças, aposentadorias ou pedidos de exoneração e mercado de trabalho competitivo, em função da necessidade de contratação de profissionais para suprir as demandas assistenciais entre vários municípios e na rede hospitalar pública estadual e a privada, e os reflexos deste problema são vistos até hoje.

Com isso, além dos problemas já vivenciados – dificuldade de adesão de profissionais médicos para ingresso no município, para suprir ausências habituais (afastamentos médicos, exonerações e aposentadorias) – com a pandemia isso se tornou ainda mais acentuado devido à falta de atratividade dessa categoria para ingresso nos quadros do município, de modo a prejudicar a recomposição de serviços médicos na rede municipal de saúde.

[...] Desta forma, o município foi buscar alternativas para concretizar a contratação de serviços médicos de forma a suprir afastamentos do profissional médico a fim de não desestabilizar as escala de trabalho nas Unidades de Saúde e Pronto Atendimentos e garantir assistência integral aos munícipes.

[...] 2. Paralelo a esse cenário, informamos que há em vigor no Município de Vitória o Concurso Público 02/2019. Conforme informações do RH/SEMUS (documento anexo), não há mais cadastro de reserva no cargo de médicos 40 horas, que são os que atendem nas Unidades de Saúde.



Todos os 168 (cento e sessenta e oito) aprovados foram nomeados, sendo que, desse número, apenas 13 (treze) profissionais assumiram e 12 (doze) hoje estão ativos.

Sobre o cargo de médico Clínico Geral, que atendem nos PA's, foram nomeados 144 (cento e quarenta e quatro) aprovados, dos quais apenas 29 (vinte e nove) assumiram e desses, 21 (vinte e um) estão ativos e trabalhando atualmente. Foram 19 (dezenove) nomeações para este cargo (datas e números constantes na planilha anexa).

Estatisticamente, 90% dos convocados do EDITAL 002/2019 não comparecem quando chamados para tomar posse e, dentre os que são efetivados, cerca de 30% pedem desligamento por qualquer que seja o motivo.

[...] Em decorrência da urgente necessidade de suprimento da alta demanda por profissionais Médicos nas Unidades de Saúde e Prontos Atendimentos do Município de Vitória, em razão, especialmente, da falta de adesão dos profissionais às nomeações e convocações realizadas, recorreu-se à celebração do Contrato ora questionado

3. De forma alternativa, ainda, houve a adesão do Município de Vitória aos Programas “Mais Médicos” e “ICEPI” (Governo Federal e Governo Estadual, respectivamente), mais uma estratégia adotada para prover assistência à população, demonstrando a necessidade e urgência em recompor as equipes médicas do Município diante da carência geral de médicos não só aqui como em todo o Brasil, auxiliando no recrutamento e admissão desses profissionais.

[...] 83,29% dos servidores que atuam na Secretaria Municipal de Saúde são efetivos (dados de agosto de 2023), e, dentre os médicos, 73% são efetivos neste Município.

Desta forma, a contratação dos serviços em questão fez-se fundamental para que não houvesse desassistência à população, além de garantir o pleno atendimento aos usuários do Sistema Único de Saúde, restando, portanto, comprovado que não há e não houve a terceirização ilegal da mão de obra neste caso, mas sim, a busca de alternativas excepcionais e necessárias para a garantia do outro princípio constitucional basilar que é o de assegurar o acesso universal e igualitário da população aos serviços de saúde, bem como, proporcionar a integralidade de assistência e diagnósticos para subsidiar a formulação de políticas públicas em saúde, visando o aprimoramento do Sistema Municipal de Saúde. [grifo nosso].

CONSIDERANDO que a necessidade da contratação se deu em razão do déficit de profissionais médicos disponíveis para a realização de plantões, situação que fora agravada em razão das alterações estruturais na dinâmica dos serviços e profissionais da área médica desde o período do enfrentamento da COVID-19 e, notadamente, porque os processos seletivos e concursos realizados pelo município para o suprimento de vagas não têm obtido sucesso, pois os convocados manifestaram desinteresse em assumir as vagas nos serviços ofertados;



CONSIDERANDO que o Município realizou concurso público para o preenchimento dos cargos de médicos por servidores municipais efetivos, tendo, todavia, altíssimo percentual de desistência dos candidatos até então nomeados, uma vez que 90% dos convocados do Edital n. 002/2019 não comparecem quando chamados para tomar posse, conforme justificado pelo ente municipal em fls. 3/6, evento 1, Protocolo Vinculado n. 18485/2023-9;

CONSIDERANDO que o município também buscou alternativas para o preenchimento do quadro de médicos plantonistas, sobretudo pela adesão aos Programas “Mais Médicos” e “ICEPI” (Governo Federal e Governo Estadual, respectivamente), demonstrando a necessidade e urgência em recompor as equipes médicas do Município diante da carência geral de médicos enfrentada no âmbito estadual e federal;

CONSIDERANDO que, embora tenha ocorrido a contratação de empresa privada para a execução de serviços de gestão e contratação de médicos especializados, o município de Vitória atestou que o atendimento nas Unidades de Saúde e nos Prontos Atendimentos é realizada majoritariamente por médicos efetivos do município, de modo que 83,29% dos servidores que atuam na Secretaria Municipal de Saúde são efetivos, e, dentre os médicos, 73% são efetivos;

CONSIDERANDO, contudo, que os serviços de saúde, sobretudo a prestação de plantões médicos, compõem atividade-fim a ser exercida, precipuamente, de maneira direta pela Administração Pública, além de permanente e essencial, sendo um dever constitucional do Estado a sua prestação, conforme art. 196 da Constituição Federal:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

CONSIDERANDO que a Constituição Federal e a Lei n. 8.080/1990 admitem a participação da iniciativa privada na complementação da saúde pública, exigindo, contudo, o atendimento de diversos critérios legais, especialmente a comprovação da insuficiência de suas disponibilidades para garantir a cobertura assistencial à população, conforme arts. 4º, § 2º, e 24 da Lei n. 8.080/1990:



Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.

Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

CONSIDERANDO os precedentes do Tribunal de Contas deste Estado, sobretudo as considerações firmadas no Processo TC-01725/2021-1, no qual a Unidade Técnica, no bojo da Manifestação Técnica de Cautelar 00040/2021-9, sugeriu a suspensão imediata de processo licitatório com objeto contratual similar em razão da constatação de indícios de terceirização ilegal;

CONSIDERANDO as disposições da Portaria n. 1.034/2010 do Ministério da Saúde, a qual dispõe sobre a participação complementar das instituições privadas com ou sem fins lucrativos de assistência à saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde, destacando-se:

Art. 3º A participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no SUS será formalizada mediante contrato ou convênio, celebrado entre o ente público e a instituição privada, observadas as normas de direito público e o disposto nesta Portaria.

Parágrafo único. Para a complementaridade de serviços de saúde com instituições privadas com ou sem fins lucrativos serão utilizados os seguintes instrumentos:

I - convênio, firmado entre ente público e a instituição privada sem fins lucrativos, quando houver interesse comum em firmar parceria em prol da prestação de serviços assistenciais à saúde;

II - contrato administrativo, firmado entre ente público e instituições privadas com ou sem fins lucrativos, quando o objeto do contrato for a compra de serviços de saúde.

Art. 4º O Estado ou o Município deverá, ao recorrer às instituições privadas, dar preferência às entidades filantrópicas e às sem fins lucrativos, observado o disposto na legislação vigente.

[...]



Art. 6º Após ter sido dada a devida preferência às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, e ainda persistindo a necessidade de complementação da rede pública de saúde, será permitido ao ente público recorrer à iniciativa privada, observado o disposto na Lei nº 8.666, de 1993.

CONSIDERANDO a possibilidade (e, sobretudo, o caráter preferencial) da transferência da gestão hospitalar e da prestação dos serviços de saúde correlatos para as organizações sem fins lucrativos que prestam serviços de interesse público nesta área, que em seu conjunto compõem o denominado “Terceiro Setor”, por meio dos procedimentos e instrumentos previstos na Lei n. 9.637/1998, na Lei n. 9.790/1999 e nas demais legislações estaduais e municipais que regulamentam tais parcerias;

CONSIDERANDO que o Contrato n. 221/2022 ora examinado teve sua execução iniciada em 12/05/2022 e, após prorrogação, possui previsão de término de sua vigência apenas em 11/05/2024, conforme informações constantes no portal da transparência do município;

CONSIDERANDO que, consoante informações prestadas pelo ente municipal, o último concurso realizado para os cargos médicos aqui apurados remete ao ano de 2019, estando, portanto, em vias de atingir (ou efetivamente já tendo atingido) o seu prazo máximo de validade de 4 anos, nos termos do art. 37, inciso III, da Constituição Federal, inclusive restando já esgotado o respectivo cadastro de reserva formado;

RESOLVE:

RECOMENDAR, com fundamento no art. 130 da Constituição Federal, no art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n. 8.625/1993, no art. 29, parágrafo único, inciso III, da LC Estadual n. 95/1997 e no art. 3º, inciso VI, da LC Estadual n. 451/2008, a Secretária Municipal de Saúde, **Magda Cristina Lamborghini**, que adote, imediatamente, as seguintes providências:

1 – Se abstenha de promover qualquer renovação do Contrato n. 221/2022, incluindo eventuais prorrogações e/ou aditivos que estendam o seu prazo de vigência atual;

2 – Que adote as providências necessárias para a realização imediata de novo concurso público para provimento dos cargos efetivos de Médico e formação de cadastro de reserva



no quadro da Secretaria Municipal de Saúde;

3 – Enquanto se tramita os procedimentos necessários à realização do concurso público supramencionado, que se adote exclusivamente as opções legalmente admitidas para a terceirização dos serviços de saúde pública, observando, notadamente, as considerações já tecidas acerca dos procedimentos e das formas admitidas no âmbito da complementariedade do Sistema Único de Saúde por meio de entidades privadas.

REQUISITAR à autoridade acima nominada, com fundamento no art. 130 da Constituição Federal, no art. 26, inciso I, alínea “b”, da Lei Federal n. 8.625/1993, no art. 27, § 2º, inciso I, alínea “b” da LC Estadual n. 95/1997 e no art. 3º, inciso VI, da LC Estadual n. 451/2008, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, informe ao Ministério Público de Contas as medidas adotadas para cumprimento da recomendação.

Adverte-se que esta Recomendação dá ciência ao destinatário quanto às providências solicitadas, podendo a omissão na adoção das medidas recomendadas implicar o manejo de todas as medidas legais cabíveis.

Vitória, 11 de janeiro de 2024.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS