



Número: **1013968-54.2019.4.01.3200**

Classe: **AÇÃO CIVIL COLETIVA**

Órgão julgador: **1ª Vara Federal Cível da SJAM**

Última distribuição : **14/11/2019**

Valor da causa: **R\$ 1.000.000,00**

Assuntos: **Financiamento do SUS, Hospitais e Outras Unidades de Saúde**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

| Partes | | Procurador/Terceiro vinculado | |
|---|--------------------|-------------------------------|---------|
| Ministério Público Federal (Procuradoria) (AUTOR) | | | |
| MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS (AUTOR) | | | |
| MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO AMAZONAS (AUTOR) | | | |
| ESTADO DO AMAZONAS (RÉU) | | | |
| UNIÃO FEDERAL (RÉU) | | | |
| FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS (RÉU) | | | |
| FUNDAÇÃO DE APOIO INSTITUCIONAL RIO SOLIMÕES (RÉU) | | | |
| Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI) | | | |
| Documentos | | | |
| Id. | Data da Assinatura | Documento | Tipo |
| 14508 3375 | 18/12/2019 17:31 | Decisão | Decisão |



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Estado do Amazonas
1ª Vara Federal Cível da SJAM

PROCESSO: 1013968-54.2019.4.01.3200

CLASSE: AÇÃO CIVIL COLETIVA (63)

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA), MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAZONAS, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO AMAZONAS

RÉU: ESTADO DO AMAZONAS, UNIÃO FEDERAL, FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS, FUNDAÇÃO DE APOIO INSTITUCIONAL RIO SOLIMÕES

DECISÃO

Trata-se de Pedido de Tutela Provisória de Urgência apresentado pelo **Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual e Ministério Público de Contas do Amazonas** em face da **União Federal, do Estado do Amazonas, da Fundação Universidade do Amazonas – FUA e da Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões (UNISOL)**, objetivando, em síntese: **(a)** aos Requeridos FUAM, UNISOL e Estado do Amazonas, que iniciem, imediatamente, os levantamentos, avaliações e prestações de contas para viabilizar a extinção legítima dos ajustes de co-gestão hospitalar firmados no Convênio nº 02/2013 e Contrato n. 061/2014, com garantia de continuidade dos serviços e pagamentos; **(b)** aos Requeridos FUAM, UNISOL e Estado do Amazonas, que se abstenham de suspender total ou parcialmente as prestações decorrentes dos ajustes de co-gestão da Fundação Hospital Universitário Francisca Mendes, firmados no Convênio nº 02/2013 e Contrato n. 061/2014, e de considerá-los, sumariamente extintos sem os levantamentos, avaliações e o devido processo de prestação de contas, ocupação provisória e designação de servidores públicos para garantir a continuidade dos serviços, vedadas novas contratações emergenciais para a gestão hospitalar, sem os exigíveis planejamento, lei autorizadora, licitação ou chamamento público, se for o caso; **(c)** aos Requeridos UNIÃO e o ESTADO DO AMAZONAS, que adotem providências imediatas emergenciais, no sentido de garantir a continuidade da oferta dos serviços de diagnóstico e tratamento cardiovascular no Amazonas, onde houver ameaça e/ou paralisação em virtude de má gestão, de inadimplência e da falta de cobertura contratual na Fundação Hospital Francisca Mendes.



Informam os requerentes que a presente demanda originou-se dos autos do Inquérito Civil n.º 014.2016.000095, instaurado em 29 de março de 2017 com a finalidade de apurar a legalidade da terceirização do serviço público na Fundação Hospital Francisca Mendes, bem como a regularidade do seu quadro funcional e da efetivação de natureza jurídica de fundação pública, prevista na Lei nº 4.026/2014.

Esclarecem que a investigação, a seu turno, iniciou-se a partir de denúncia anônima no sentido de que a terceirização, no âmbito do Hospital Francisca Mendes, estava ocasionando diversas irregularidades na unidade de saúde e danos irreversíveis e irreparáveis à população que precisa de atendimento médico e/ou se submete a cirurgias de alta complexidade naquela instituição, tendo em vista a alta rotatividade da terceirização, falta de experiência dos empregados na especialidade cardiológica, falta de comunicação prévia da escala do plantão, realização de plantões simultâneos por empregados/funcionários, além da suspensão de cirurgias e outros procedimentos por falta de verbas são alguns dos problemas inicialmente relatados.

Informam que, ao longo da investigação, verificou-se que o Hospital Universitário Francisca Mendes (HUFM) foi inaugurado em 21 de junho de 1999, como unidade estadual vinculada à SUSAM, para atender somente a servidores públicos estaduais e seus dependentes. A Fundação (civil) São Camilo foi contratada para administrar o Hospital por certo período.

Ressaltam, ainda, que em 2003 o Estado do Amazonas resolveu estabelecer regime de cogestão do hospital mediante ajuste de cooperação com a Universidade Federal do Amazonas – UFAM e a Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões - UNISOL. Inicialmente, para formalizar a parceria, foi celebrado o Termo de Contrato n.º 018/2003, entre o Estado do Amazonas, por meio Secretaria de Estado de Saúde – SUSAM, a Universidade Federal Amazonas – UFAM e a Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões – UNISOL passando esta última a executar toda a gestão hospitalar do Hospital Francisca Mendes, com responsabilidade pelo controle de gastos, pagamentos dos salários do quadro funcional contratado, tarifas de energia elétrica, água, telefone e despesas resultantes de aquisição de material, bens e serviços. Em 2013, a SUSAM celebrou Termo de Convênio nº 002/2013 com a FUAM e UNISOL, cujo prazo de vigência é 24.12.2019, para prestação de recursos humanos da área meio do Hospital Francisca Mendes.

Revelam que, em 2013, a SUSAM celebrou Termo de Convênio nº 002/2013 com a FUAM e UNISOL, cujo prazo de vigência é 24.12.2019, para prestação de recursos humanos da área meio do Hospital Francisca Mendes. Em 05 de junho de 2014, o Estado do Amazonas, representado pela SUSAM, celebrou com a Fundação Universidade do Amazonas – FUA e a Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões – UNISOL, o Termo de Contrato n.º 061/2014, cujo objeto é a prestação de serviços de administração hospitalar do Hospital Universitário Francisca Mendes e que teve 9 (nove) termos aditivos, o último dos quais está válido até o dia 04 de dezembro de 2019.

Anotam que, ao longo da instrução, verificou-se que o nível de terceirização deste Hospital é quase cem por cento no que se refere a seus recursos humanos, o que tem trazido alguns revezes, ante a responsabilidade solidária do Estado, perante a Justiça Trabalhista e outras instâncias.

Aduzem que o Estado, por meio da SUSAM, então, ao tomar conhecimento da situação jurídica irregular alegada, após audiência judicial na Vara Cível, e reunião extrajudicial com a 58ª Promotoria de Justiça, publicou Portaria nº367.2019, instituindo Grupo de Trabalho com o objetivo de “estudar soluções jurídicas e assistenciais a serem implementadas no Hospital Universitário Francisca Mendes”, tendo sinalizado, já neste momento, a intenção de contratar uma Organização Social para substituir a UNISOL a partir de dezembro de 2019.

Noticiam que em 19 de setembro de 2019, na 58.ª PRODHSP, o Secretário de Estado de Saúde



do Amazonas afirmou que a SUSAM estava estudando três possibilidades para o HUFM: (1) a contratação de uma OS para a gestão da HUFM; (2) sua transformação em Serviço Social Autônomo, com regime próprio de contratação, RH e de compras; (3) a concretização do Hospital como Fundação Pública, mediante a contratação temporária de servidores e contratos diretos com as cooperativas. Informam, ainda, que neste ato, restou acordado com a SUSAM o encaminhamento ao Ministério Público do Estado, até o dia 4 de outubro, do planejamento da transição do modelo do Hospital Francisca Mendes, o qual deveria contar com a participação de colaboradores que hoje prestam serviço nesta unidade de saúde a fim de ampliar o conhecimento sobre os serviços. Nenhum documento da SUSAM foi encaminhado, entretanto.

Argumentam que, através da REUNIÃO CONJUNTA realizada na sede do Tribunal de Contas do Estado, no dia 08.11.2019, restou comprovado que a SUSAM, na iminência de receber o HUFM, continua com o mesmo discurso perante os órgãos de controle, indicando que ainda está em fase de estudo sobre o modelo a adotar na unidade.

Esclarecem que, pelo Ofício n.º 512/2019-DG/HUFM, de 10 de outubro de 2019, a atual Direção da unidade de saúde em comento informou ao Secretário de Estado de Saúde que, nesta data, o Hospital Francisca Mendes teve seu atendimento reduzido em virtude da falta de materiais e recursos humanos (UNISOL), considerando os atrasos nos pagamentos dos salários de seus funcionários, pendentes desde agosto, os quais não dispõem de valetransporte para deslocamento, tampouco de vale-refeição para que possam se alimentar. Saliou que a maioria dos funcionários havia feito empréstimos pessoais para que pudessem ir laborar – situação que se tornou insustentável.

Defendem que a transição do Hospital Francisca Mendes, ante a iminência de expirar o Contrato nº 061/2014, passou a ser a prioridade de acompanhamento dos órgãos de controle, a fim de se ter uma transição tranquila, sem interrupção de serviços, a SUSAM concordou em celebrar termos de contrato temporário com o quadro funcional existente na unidade, até o momento em que decidiria pela melhor forma de administrar a unidade. Argumentam que, não obstante o esforço conjunto das instituições fiscalizatórias, inclusive do Tribunal de Contas do Estado, há menos de um mês para a expiração do prazo de validade do 9º Termo Aditivo do Contrato n.º 061/2014, o Estado do Amazonas ainda não tomou as providências adequadas e necessárias à realização da transição da administração hospitalar do Francisca Mendes, sem que haja qualquer justificativa plausível para tanto, salvo a de fabricar uma situação de urgência e excepcionalidade, ante a impossibilidade de interrupção do serviço, para celebrar contrato com dispensa de licitação com a empresa que lhe aprovar para, mais uma vez, terceirizar toda a unidade sem observância do devido processo, da segurança jurídica e da eficiência administrativa.

Nesse cenário, apontam que há risco sério, iminente e fundado de PARALISAÇÃO DO SERVIÇO ESSENCIAL, que não possui RETAGUARDA NA REDE DE SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS, com omissão de providências do Estado e dos parceiros, no caso concreto, a FUAM e a Fundação UNISOL.

Manifestação do Estado do Amazonas no ID nº 12958868.

Manifestação da Fundação de Apoio Institucional Rio Solimões – UNISOL no ID nº 129937853.

Manifestação da Fundação Universidade do Amazonas (FUA) ID nº 134277390.

Reiteração dos pedidos apresentados pelos Requerentes no ID nº 142887913.

Éo relatório. **DECIDO.**

O mínimo existencial abrange tanto uma dimensão defensiva como uma faceta prestacional. É sobretudo a última que tem provocado debates calorosos relacionados à sua proteção Judicial,



que se contesta com a argumentação acerca da justiciabilidade dos Direitos Sociais.

No Brasil já se ultrapassou a tese no sentido de que os direitos prestacionais não seriam exigíveis judicialmente. O reconhecimento desta proteção envolveu a superação da ideia, que prevaleceu entre nós por muito tempo, de que eles seriam tutelados por normas programáticas, que não gerariam direitos subjetivos positivos. Passou-se, portanto, a reconhecer a aplicabilidade imediata de tais postulados.

Nesta mesma linha, também se reconhece que o fato de os direitos sociais envolverem custos tampouco impede a sua proteção judicial. É lógico que a garantia dos direitos fundamentais depende de recursos escassos, o que também se aplica ao mínimo existencial. Esta escassez obriga o Estado, em muitos casos, a se confrontar com verdadeiras “escolhas trágicas”^[1], vez que, diante da impossibilidade de se atender múltiplas demandas, é forçado a eleger e priorizar alguns direitos frente a outros.

No Brasil, a jurisprudência alude com frequência a reserva do possível desce que o Min. Celso de Mello proferiu a decisão na ADPF nº 45, que se referiu ao instituto, embora relativizando, já de partida, a sua relevância.

Diante do exposto, entendo que a reserva do possível é inoponível às prestações compreendidas pelo mínimo existencial (v.g direito à saúde). Isso porque, a garantia do mínimo existencial, que é pressuposto da democracia, não pode ficar à mercê das escolhas políticas. Assim, o fato de inexistir previsão orçamentária para a realização de despesas necessárias à satisfação do mínimo existencial não deve obstar a sua concessão via judicial.^[2]

Portanto, a cláusula da reserva do possível não pode ser trazida pelo Poder Público com o propósito de frustrar, de inviabilizar a implementação de políticas públicas traçadas na própria Constituição, sob pena de esvaziamento constitucional.

De todo modo, ainda que não se reconheça a absoluta inoponibilidade do mínimo existencial à reserva do possível fática, pode-se afirmar pelo menos a máxima prioridade das prestações concernentes ao mínimo existencial em relação a todas as demais despesas estatais, suscetíveis, portanto, de controle judicial.

À luz disso, o Poder Judiciário tem sim plena capacidade para atuar nessa seara, garantindo o mínimo existencial mesmo quando isso envolva eventual interferência nas escolhas alocativas e desalocativas adotadas pelo Poder Público que não se amoldem com as prioridades constitucionais e atendimento às necessidades básicas das pessoas.

Adentrando especificamente ao mérito da medida de urgência, verifico que o Estado traz, basicamente, os seguintes argumentos: (a) impossibilidade de ingerência do Poder Judiciário no mérito da gestão dos serviços de saúde; (b) escassez dos recursos públicos – reserva do possível; (c) irreversibilidade da concessão da tutela antecipada.

Todos estes argumentos trazidos já forma devidamente enfrentados linhas atrás. Em outras palavras, restou demonstrado que o Poder Judiciário pode sim adentrar no controle das políticas públicas, com a cautela de praxe, para se garantir o mínimo existencial.

Do mesmo modo, foi visto que a escassez dos recursos e a reserva do possível não pode representar barreira à prestação do mínimo existencial, situação esta retratada nos autos, vez que envolve o direito à saúde.

Neste ponto (escassez dos recursos – reserva do possível – mínimo existencial), gostaria de abrir um parêntese. Isso porque, o Estado não pode denegar prestações voltadas ao atendimento de necessidades básicas das pessoas, sob a invocação de ausência de recursos, se estiver



realizando despesas secundárias (não prioritárias). Aqui, é fato público e notório, conforme amplamente divulgado pelos canais de comunicação, que o Estado do Amazonas tem gastado quantia considerável com viagens e diárias, despesa esta totalmente supérflua e secundária frente às metas primárias do Estado, como saúde, educação, saneamento básico, etc.[3]

Não há como se admitir a ausência de recursos para o trato das questões de saúde e a existência para o pagamento de viagens e/ou diárias. Ou não existe recurso para nada ou se existir que seja aplicado nas determinações constitucionais prioritárias, como saúde e educação.

Daí porque se pode dizer que, pelo menos em países não miseráveis, como o Brasil, o mínimo existencial deve ser quase sempre assegurado em sede judicial, quando não o seja na esfera da política majoritária.

Outro fator curioso é que neste ano (2019), o Estado do Amazonas vem batendo recordes de arrecadação. E digo mais, recordes expressivos, no patamar dos milhões/bilhões. Ora, como não há dinheiro pra saúde e seu planejamento e execução adequada???.[4]

Por outro lado, argumenta o Estado do Amazonas (ID nº 129588980), que, independente da irregularidade jurídica de seu estatuto, a UNISOL vem prestando seus serviços há mais de uma década, e que em virtude do vasto decurso de tempo, se especializou no tratamento de doenças cardiológicas, serviços estes que são, inegavelmente, singulares e de alta complexidade, e que, portanto, não havia possibilidade do seu encerramento imediato, sem que tal ação cause um prejuízo à população amazonense.

Frente a esta argumentação, chamo atenção para dois pontos. Primeiro, o próprio Estado do Amazonas assume que os serviços estão sendo prestados de maneira irregular, tendo em vista os problemas Estatutários. Este fato é ainda mais alarmante quando se percebe que há mais de 10 anos vem se perpetuando a irregularidade.

Segundo, defende o Estado a impossibilidade do encerramento imediato das atividades, sob pena de prejuízo à população Amazonense. Todavia, ao contrário do que afirma o Estado, as discussões acerca da solução do problema são de longa data. É inconcebível a alegação de surpresa ou algo do gênero que o valha de escudo ao cumprimento das obrigações relacionadas à saúde, ainda mais pelo fato de que o próprio Estado assume a irregularidade há mais de 10 anos.

É inegável, todavia, que o problema apresentado é multicomplexo, exigindo, por conseguinte, um planejamento para a sua solução. O Poder Judiciário, portanto, deve se mostrar sensível e atento para o fato de que tal contenda não se resolve da noite para o dia, mas também não pode ser calar e permanecer cego com tamanho descaso e falta de preparo no trato de questão primária e primordial.

Ante o exposto, **DEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA E:**

- a. DETERMINO aos Requeridos FUAM, UNISOL e Estado do Amazonas, que iniciem, imediatamente, os levantamentos, avaliações e prestações de contas para viabilizar a extinção legítima dos ajustes de co-gestão hospitalar firmados no Convênio nº 02/2013 e Contrato n. 061/2014, com garantia de continuidade dos serviços e pagamentos. Concedo o prazo de 180 dias para o cumprimento desta obrigação. Após este prazo, não havendo o cumprimento das determinações, fixo multa de R\$ 50.000,00 por dia de descumprimento:



- a. DETERMINO aos Requeridos FUAM, UNISOL e Estado do Amazonas, que se abstenham de suspender total ou parcialmente as prestações decorrentes dos ajustes de co-gestão da Fundação Hospital Universitário Francisca Mendes, firmados no Convênio nº 02/2013 e Contrato n. 061/2014, e de considerá-los, sumariamente extintos sem os levantamentos, avaliações e o devido processo de prestação de contas, ocupação provisória e designação de servidores públicos para garantir a continuidade dos serviços, vedadas novas contratações emergenciais para a gestão hospitalar, sem os exigíveis planejamento, lei autorizadora, licitação ou chamamento público, se for o caso;
- a. DETERMINO aos Requeridos UNIÃO e o ESTADO DO AMAZONAS, que adotem providências imediatas emergenciais, no sentido de garantir a continuidade da oferta dos serviços de diagnóstico e tratamento cardiovascular no Amazonas, onde houver ameaça e/ou paralisação em virtude de má gestão, de inadimplência e da falta de cobertura contratual na Fundação Hospital Francisca Mendes.

Intimem-se por Oficial Plantonista.

Manaus 18/12/2019.

(assinado digitalmente)

LINCOLN ROSSI DA SILVA VIGUINI

Juiz Federal Substituto

[1] A expressão é de Guido Calabresi e Philip Bobbit, em obra que tratou de escolhas alocativas moralmente complexas.

[2] Nesse sentido, decidiu o STF no RE 273.834, Rel. Min. Celso de Mello, D.J. 18.09.2000: A falta de previsão orçamentária não deve preocupar ao Juiz (...) entre proteger a inviolabilidade do direito à vida e à saúde e fazer prevalecer, contra esta prerrogativa fundamental um interesse financeiro e secundário do Estado (...) razões de ordem ético-jurídica impõem ao julgador uma só e possível opção (...).

[3] <https://18horas.com.br/amazonas/diarias-de-wilson-lima-em-roma-somam-r-454-mil-total-do-ano-r-2234-mil/>

<https://observatoriomanaus.com/2019/02/wilson-lima-ja-gastou-r-5-milhoes-com-passagens-areas-e-diarias-em-menos-de-2-meses-de-governo/>



<https://radaramazonico.com.br/governo-de-wilson-gasta-quase-r-5-milhoes-em-menos-de-dois-meses-com-passagens-e-diarias/>

<https://radaramazonico.com.br/wilson-lima-recebeu-quase-meio-milhao-de-salarios-turbinados-com-diarias/>

<https://portalunico.com/wilson-lima-bate-recorde-de-viagens-e-engorda-salario-com-88-mil-com-diarias/>

<https://amazonas1.com.br/colunas/cenario/wilson-lima-acumula-r-1666-mil-em-diarias-em-655-dias-de-viagens/>

<https://todahora.com/articulos/wilson-lima-j%C3%A1-recebeu-r-112-mil-s%C3%B3-e-di%C3%A1rias-em-2019>

[4] [http://oamazones.com/site/noticia/em-2019--estado-do-amazonas-supera-em-mais-de-r\\$-1-bilhao-arrecadacao-do-mesmo-periodo-do-ano-anterior/](http://oamazones.com/site/noticia/em-2019--estado-do-amazonas-supera-em-mais-de-r$-1-bilhao-arrecadacao-do-mesmo-periodo-do-ano-anterior/)

<http://d.emtempo.com.br/economia/109396/amazonas-pode-superar-a-arrecadacao-em-r-25-bi>

<https://www.acritica.com/opinions/em-seis-meses-arrecadacao-do-governo-do-am-teve-crescimento-de-r-876-milhoes>

<https://amazonasatual.com.br/governo-do-amazonas-obteve-r-282-milhoes-a-mais-em-icms-este-ano-diz-confaz/>

<https://cieam.com.br/?u=amazonas-lidera-arrecadacao-federal-em-maio-com-mais-de-46-do-total>

<https://cieam.com.br/?u=manaus-supera-belem-em-arrecadacao-de-iss>

