# RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA CONJUNTA

**PA n.º 2026.0005537 - Apuração da terceirização e gestão compartilhada das UPAs Norte e Sul**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS**, por seus órgãos de execução que subscrevem, no uso de suas atribuições previstas na Constituição Federal (artigo 129, incisos II e III), Lei Orgânica Nacional do Ministério Público n. 8.625/93 (artigo 27, parágrafo único, inciso IV) e Lei Complementar Estadual n. 51/2008 (artigo 89, I);

**CONSIDERANDO** as funções institucionais previstas no caput do art. 127 e no inciso II do art. 129 da Constituição Federal, bem como a prescrição constante na Recomendação n.º 54/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, de eficiência no exercício institucional, por meio da atuação proativa, efetiva, preventiva e resolutiva, respeitando as competências constitucionais;

**CONSIDERANDO** que o artigo 196 da Constituição Federal expressa que 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 o dever de assistência à saúde é contínuo e essencial, sendo o direito à vida indissociável do direito à saúde, consoante o artigo 5º da Constituição Federal e o artigo 2º da Lei Federal nº 8.080/1990;

**CONSIDERANDO** que o regime jurídico da administração pública está adstrito ao disposto no art. 37 da Constituição Federal, que preceitua como princípios vetores a legalidade, publicidade, impessoalidade, moralidade e eficiência;

**CONSIDERANDO** que o **artigo 198, inciso III, da Constituição Federal erigiu a participação da comunidade** como diretriz basilar do SUS, regulamentada pelo artigo 1º, § 2º, da Lei Federal nº 8.142/1990, que define o Conselho de Saúde como órgão colegiado de caráter permanente e **deliberativo**, atuante obrigatório na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros;

**CONSIDERANDO** que tramitam perante este Órgão Ministerial os autos do Procedimento Administrativo nº 2026.0005537, instaurado para investigar a legalidade da terceirização e gestão das UPAs Norte e Sul;

**CONSIDERANDO** que tramita no Juízo da 2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas a **Ação Popular n.° 0013272-87.2026.8.27.2729**, juizada em face do Município de Palmas, Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Itatiba, Eduardo Siqueira Campos, Dhieine Camiski, Renato de Oliveira, Emerson Ricardo Neto, objetivando o reconhecimento de nulidade da Portaria nº 766/2025/SEMUS/GAB/SAS e do Processo Administrativo nº 00000.0.083843/202, que culminam na iminente celebração de Termo de Colaboração com a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Itatiba (SCMI) para gestão das UPAs Norte e Sul de Palmas, no valor de R$ 139.197.927,12 anuais (prorrogável por até 60 meses), o que pode totalizar quase R$ 700 milhões;

**CONSIDERANDO** que tramitam, ainda, os **Agravos de Instrumento n.° 0007592-14.2026.8.27.2700 e 0007720-34.2026.8.27.2700**, que também visam a suspensão da Portaria nº 766/2025/SEMUS/GAB/SAS e do Processo Administrativo nº 00000.0.083843/202, e, consequentemente, do Termo de Colaboração com a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Itatiba (SCMI) para gestão das UPAs Norte e Sul de Palmas;

**CONSIDERANDO** que tramitam perante o Juízo da 2ª Vara da Fazenda e Reg. Públicos de Palmas os processos de **Mandado de Segurança Coletivo n.° 0015862-37.2026.8.27.2729 e 0017178-85.2026.8.27.2729**, onde se questiona a Portaria nº 292/SEMUS/GAB, de 06/04/2026, que culminou na remoção compulsória em massa de dezenas de técnicos, auxiliares e enfermeiros das Unidades de Pronto Atendimento Norte e Sul para unidades da Atenção Primária à Saúde, sustentando vício de motivação, imposição unilateral de ampliação de jornada e reflexa perda de adicionais de natureza funcional;

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público do Tocantins ofereceu **denúncia** contra Cláudia Fernanda Cândido da Silva, Andreis Vicente da Costa e Dhieine Caminski por formarem uma associação criminosa voltada ao direcionamento e à simulação ilícita de um processo administrativo da Secretaria Municipal de Saúde de Palmas/TO, sendo que o esquema envolveu a contratação com sobrepreço da Santa Casa de Misericórdia de Itatiba no valor anual de R$ 139.197.927,12, acarretando o desvio ilícito de verbas públicas (peculato) e a prática de falsidades ideológicas na elaboração de pareceres e atos sem transparência; além disso, a denúncia detalha atos de corrupção ativa e passiva e lavagem de dinheiro, consubstanciados pelo oferecimento e recebimento de vantagens indevidas a Andreis Vicente — tais como o uso continuado de um veículo de luxo alugado e passagens aéreas pagas por Cláudia Fernanda — em troca da pressão sobre outros servidores para dar aparência de legalidade à fraude orçamentária e contratual (**Ação Penal n.° 0030408-97.2026.8.27.2729/TJTO**);

**CONSIDERANDO** que o Ministério Pùblico do Tocantins ajuizou a **Ação Civil Pública n.° 0028432-55.2026.8.27.2729**, que tem objeto a obtenção de

provimento jurisdicional no sentido de que seja imposta ao Município de Palmas-TO a obrigação de fazer, ou provimento com igual valor, consubstanciada na nomeação e posse dos candidatos aprovados dentro do número de vagas previstas no Edital nº 03/2024 (Concurso do Quadro da Saúde), bem como daqueles que passaram a figurar dentro do número de vagas em razão de desistência ou exoneração;

**CONSIDERANDO** que, após a suspensão cautelar do anterior Termo de Colaboração nº 001/2026/SEMUS pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (Processos nº 1261/2026 e 4335/2026), a SEMUS instaurou o Processo Administrativo nº 00000.0.053926/2026 (Processo SEI nº 17.137010.000064/2026-78) e publicou no Diário Oficial do Município de Palmas nº 4.037 suplementar, de 21 de setembro de 2026, p. 11-12, o Aviso de Chamamento Público nº 001/2026;

**CONSIDERANDO** que a própria autoridade gestora confessou no Ofício Externo nº 5979/2026/ASSEJUR/SEMUS que a deflagração do chamamento público **não foi precedida de submissão e deliberação do Conselho Municipal de Saúde de Palmas**, configurando supressão do controle social prévio e insanável nulidade do certame;

**CONSIDERANDO** que a **investidura em cargos públicos depende de prévia aprovação em concurso público**, consoante o artigo 37, inciso II, da Constituição Federal, sendo a colaboração privada meramente complementar (artigo 199, § 1º, da Carta Magna), ao passo que a Administração removeu compulsoriamente **467 servidores concursados das UPAs** (Edital nº 02/2026 e Portaria nº 292/SEMUS/GAB), gerando prejuízos na rede, a despeito de concurso público homologado vigente (Edital nº 03/2024) com candidatos aprovados aptos à imediata convocação;

**CONSIDERANDO** que o Município de Palmas realizou o Concurso Público da Saúde (Edital nº 03/2024), tendo o certame sido deflagrado em 12 de janeiro de 2024, oferecendo 927 vagas de provimento imediato e 2.317 para cadastro de reserva e homologado em 1º de julho de 2024, sendo que existem, ainda, **397 vagas de provimento imediato não preenchidas oferecidas no edital**, abrangendo desde cargos de Nível Médio (Agentes de Saúde, Técnicos em Enfermagem, Assistentes), além de diversas especializadas de nível superior (como médicos clínicos geras, pediatras, e diversas outras especialidades, Fonoaudiólogos, Psicólogos);

**CONSIDERANDO** que a Lei Federal nº 13.019/2014 e os artigos 20 e 21 da LINDB exigem planejamento rigoroso e demonstração cabal de **economicidade**, **inexistindo** nos autos SEI n.º 17.137010.000064/2026-78 **estudo técnico comparativo de custos entre execução direta e terceirizada com modelagem de lotação da força de trabalho**, além de a cotação de preços restar fragilizada por proposta isolada após sucessivas recusas e falhas operacionais;

**CONSIDERANDO** que ainda que **a Constituição Federal estabelece no art. 37, XXI** que os processos de licitação pública devem **assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes, e que o art. 2º da Lei 13.019/2014, marco legal das Organizações da Sociedade Civil, prevê (inciso XII) que o chamamento público é procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos;**

**Considerando ainda que a Lei 13.019/2014, marco legal das Organizações da Sociedade Civil, prevê que no Art. 24, § 1º O edital do chamamento público especificará, no mínimo: III - o objeto da parceria e VI - o valor previsto para a realização do objeto, bem como que a Lei de Licitações exige que o objeto de uma licitação ou chamamento público necessariamente deve ser certo, preciso, e que a abertura de concorrência (lato senso) pública com um objeto impreciso impede que os interessados possam, em modo em igualdade, e com plena ciência do objeto** participar da seleção, conforme compreende o TCU: *Ementa: REPRESENTAÇÃO DE EMPRESA CONTRATADA. CONHECIMENTO. LICITAÇÃO REALIZADA COM BASE EM PROJETO BÁSICO COM GRAVES DEFICIÊNCIAS. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER A EXECUÇÃO DO CONTRATO. NECESSIDADE DE MODIFICAÇÃO ESTRUTURAL DO PROJETO BÁSICO. ORÇAMENTOS ELABORADOS SEM PRECISÃO. VÍCIO INSANÁVEL. NULIDADE DA LICITAÇÃO E DO CONTRATO. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. 1. A existência de deficiências graves no projeto básico que **impossibilitam a adequada descrição dos serviços que serão implementados na obra compromete o certame realizado, tendo em vista que tal procedimento afasta da licitação empresas que optam por não correr o risco de apresentar um orçamento elaborado sem a necessária precisão,** havendo, portanto, prejuízo à competitividade do certame e à contratação da proposta mais vantajosa pela Administração Pública, o que enseja a nulidade da concorrência efetivada (Acórdão 2.819/2012-TCU-Plenário). (Acórdão 1239/2016 – Plenário, Relator Ministro Bruno Dantas, Processo nº 115920135, julgado em 18/05/2016, Ata nº 17/2016).*

Considerando, por outro lado, que o Aviso de Chamamento Público nº 001/2026, publicado pela Secretaria de Saúde de Palmas para seleção de uma Organização da Sociedade Civil - OSC para gestão de serviços de saúde das UPAs de Palmas, **prevê nos itens 24.1**, que *"Município de Palmas poderá disponibilizar servidores públicos municipais efetivos para atuação nas Unidades de Pronto Atendimento Norte e Sul, nos quantitativos, categorias profissionais, cargas horárias*

*e unidades de atuação definidos pela Secretaria Municipal da Saúde"* e que *repercutindo sobre o valor do repasse mensal*, **na forma do item 24.5. Consta ainda do edital, n 3.5 ou na classificação. 3.7.** *"O quantitativo, as categorias profissionais e as cargas horárias dos servidores eventualmente disponibilizados serão informados em anexo do Termo de Colaboração, antes da assinatura, e atualizados mensalmente."*

**CONSIDERANDO** que a cláusula de disponibilização de número, categoria de profissional, cargas horárias e local de lotação, de maneira totalmente **imprecisa, imprevisível e obscura**, macula frontalmente a clareza do **objeto** do chamamento, gerando nulidade insanável.

**CONSIDERANDO** que a Administração Pública detém o poder-dever de autotutela, competindo-lhe anular seus próprios atos quando eivados de vícios de ilegalidade, porquanto deles não se originam direitos, prerrogativa amplamente consolidada nos enunciados das Súmulas nº 346 e nº 473 do Supremo Tribunal Federal;

**CONSIDERANDO**, ainda, que o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.625/93, faculta ao Ministério Público expedir **RECOMENDAÇÃO** ADMINISTRATIVA aos órgãos da administração pública, visando a melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como aos demais interesses, direitos e bens cuja defesa lhe caiba promover;

**RESOLVE**:

**RECOMENDAR** à **Sra. SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE PALMAS**, para que, no prazo de 10 (dez) dias:

1. DECLARE A NULIDADE da publicação do Aviso de Chamamento Público nº 001/2026 veiculada no Diário Oficial do Município de Palmas nº 4.037 suplementar, p. 11-12 (Processo SEI nº 17.137010.000064/2026-78 / NUP 00000.0.053926/2026);
2. SUSPENDA a tramitação do Processo Administrativo nº 00000.0.053926/2026 e de todos os atos preparatórios dele decorrentes voltados à formalização de parceria com organização da sociedade civil para a gestão das UPAs Norte e Sul;
3. REALIZE estudos de economicidade e vantajosidade detalhados, prévios à abertura de eventual novo chamamento público, confrontando os custos da execução direta com os da terceirizada e delimitando a modelagem da força de trabalho;

4. REFORMULE O EDITAL, de forma detalhada, para esclarecer objetivamente os parâmetos de quantitativos, cargas horárias, cargos dos servidores que serão disponibilizados para cada UPA e, ainda, OBSERVE a vigência do concurso público homologado regido pelo Edital nº 03/2024, priorizando o aproveitamento e a convocação dos candidatos aprovados para o provimento dos cargos efetivos e a regularização das escalas funcionais das UPAs.
5. SUBMETA prévia e formalmente a matéria à deliberação plenária do Conselho Municipal de Saúde de Palmas, assegurando o controle social tempestivo e efetivo sobre os aspectos assistenciais, econômicos e financeiros da política de saúde (artigo 1º, § 2º, da Lei nº 8.142/1990).

**ADVERTIR** que, diante dos motivos que justificam a expedição da presente Recomendação Administrativa, o não acolhimento de seus termos serve como critério de avaliação do agir administrativo, ao ponto do descumprimento da mesma sinalizar evidência e fundada presença de elemento subjetivo (dolo) capaz de configurar atos ilícitos no âmbito cível, criminal e administrativo para este Órgão Ministerial, e, como sequela, implicar a adoção de outras medidas necessárias para garantir seu cumprimento.

**DETERMINAR** à Secretaria que proceda ao encaminhamento da presente recomendação à autoridade a ela direcionada, a qual ficam requisitadas informações, prazo de 10 (dez) dias úteis, para resposta quanto ao acatamento (ou não) da Recomendação.

Cumpra-se.

Palmas/TO, 28 de setembro de 2026.




**ARAÍNA CESÁREA FERREIRA DOS SANTOS**
Promotora de Justiça




**VINÍCIUS DE OLIVEIRA E SILVA**
Promotor de Justiça




**RODRIGO GRISI NUNES**

Promotor de Justiça