



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

**PROCESSO N.º** : 1807/2012 (2 volumes)  
**ASSUNTO** : PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS  
**OBJETO** : CONTAS DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO – 2011.  
**RESPONSÁVEL** : OMAR JOSÉ ABDEL AZIZ - GOVERNADOR

**PARECER N.º** 1989/2012–MP-RMAM

**EMENTA.**

**DIREITO CONSTITUCIONAL, FINANCEIRO, ADMINISTRATIVO, SEGURIDADE SOCIAL E TRIBUTÁRIO. CHEFE DO EXECUTIVO ESTADUAL, CONTAS ANUAIS. IMPROPRIEDADES, VERIFICAÇÃO, REGISTRO, CABIMENTO, PARECER PRÉVIO, APROVAÇÃO COM RESSALVAS, ADEQUAÇÃO. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE, INTELIGENCIA.**

Verificada a obediência às normas fundamentais relativas à gestão pública e responsabilidade fiscal, e ausente achado que importe justo motivo para comprometimento geral das contas do exercício de 2011, à luz dos princípios da Proporcionalidade e Razoabilidade, é adequada a emissão de parecer no sentido da aprovação das contas. Contudo, em vista da finalidade juridicamente determinada de oferecer à Assembléia Legislativa perícia de precisão, que revele todos os fatos relevantes da Administração Estadual, é dever fazer consignar, no parecer, restrições e recomendações.

**RELATÓRIO**

1. Sob exame, as contas gerais de 2011 do Chefe do Executivo Estadual, correspondentes ao primeiro ano de mandato do Excelentíssimo Senhor Governador Omar José Abdiel Aziz, prestadas tempestivamente na forma da lei. Em cumprimento ao disposto no artigo 40, inciso I, da Constituição do Amazonas, ao Tribunal de Contas compete emitir parecer de subsídio técnico à avaliação e julgamento políticos da Assembléia Legislativa do Estado.



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

2. No bojo dessa missão institucional, compete ao Ministério Público de Contas, enquanto fiscal da lei junto à Corte, a manifestação do direito, no que for pertinente à defesa da ordem jurídica, conforme os ditames do artigo 113 da Lei Orgânica do TCE/AM (Lei n. 2.423/1996) e na forma prevista pelo artigo 220 do Regimento da Corte (Resolução n. 04/2002).
3. O relatório dos trabalhos da Comissão das Contas de Governo - COMGOV e a minuta de parecer prévio constam às fls. 897 a 1051, em atendimento ao disposto no artigo 218 do Regimento. A proposta é no sentido da aprovação das contas com recomendações.
4. É o breve relatório. A seguir, os destaques jurídicos com os respectivos fundamentos de análise.

**FUNDAMENTAÇÃO - PREMISSA**

**do Cabimento do registro de irregularidades e recomendações**

5. Não obstante serem antigos e em grande quantidade os debates e estudos tendentes à definição da amplitude do conteúdo do parecer prévio nas contas de Governo, convém ainda aqui desenvolver o assunto, preliminarmente, para justificação e aproveitamento, no parecer a ser apresentado à Assembléia, dos achados e propostas técnicas, constantes dos autos em forma de restrições e recomendações.
6. O significado do que se convencionou constitucionalmente como "apreciação das contas prestadas pelo Governador" deve ser obtido por meio da interpretação adequada dos fins normativos. Conforme o resultado da interpretação conjunta dos textos dos artigos 39 e 40 da Carta de 1989, salta aos olhos que a finalidade dessa apreciação é de reunir o máximo de achados técnicos para a efetivação do ato de controle externo que a Assembléia Legislativa fará, envolvendo múltiplos aspectos, tais como contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; quanto à



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

legalidade, legitimidade, economicidade, de aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

7. Logo, o parecer do Tribunal de Contas deve consubstanciar documento análogo a laudo pericial de precisão, cuja complexidade e abrangência, aliás, requerem – *data maxima venia* – adequado planejamento interno, pelo qual se elejam diretrizes claras de auditoria e de fiscalização da gestão pública, tendo por parâmetro os instrumentos de planificação governamental e administrativa.

8. Nessa ordem de idéias, embora o objeto de auditoria aqui seja macro e pertinente ao que diz respeito mais diretamente ao Chefe do Executivo, não deve ser considerado estanque e divorciado dos motivos e objetos que integram as auditorias e inspeções setoriais e temáticas. Deve haver sempre uma via de mão dupla, no tocante aos fatos administrativos mais relevantes, entre as contas de governo e setoriais. No entanto, todos os esforços de fiscalização devem convergir para as contas de Governo, de modo a pontuar, na apreciação da gestão do supremo hierarca da Administração Pública, todas as anomalias graves ocorrentes, como restrições que sugerem correção e equacionamento por determinação do supervisor máximo da Administração.

9. Evidentemente que essa apreciação técnica elástica não deverá invadir o objeto que é próprio das contas setoriais, dos demais gestores, subalternos ao Governador. Nas contas setoriais, a função da Corte se distingue por ser julgadora, no sentido de definir a responsabilidade de cada ordenador por eventuais episódios de ilegalidade e má-gestão das despesas, com aplicação de penalidades próprias contra estes. Mas isso não significa que tais fatos, sobretudo os consistentes em irregularidades graves com reflexos no modo de se gerenciar toda a máquina administrativa do Estado, não possam ser alvo de registro no parecer dirigido à Assembléia Legislativa, como expressão máxima do múnus da Corte, de auxílio ao controle parlamentar da Administração Pública.



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

10. É bem de ver que tal registro é uma forma de contribuir até mesmo para com o próprio Governante fiscalizado, na medida em que a restrição assinalada se torna elemento formal para descortinar vícios e distorções, eventualmente segregados e latentes no âmbito de uma ou mais pastas administrativas.

11. Ora, não pode ser outro o raciocínio, pois eventual inércia ou conivência do Chefe do Executivo, para com fatos graves, em tese, coloca a Assembléia Legislativa futuramente sob a responsabilidade política de definir a falha de supervisão, como motivo de reprovação das contas gerais e até mesmo de *impeachment*. Compreenda-se, assim, que, embora não seja ordenador direto do gasto, ao Chefe do Executivo compete a superintendência, a coordenação e o controle da execução das políticas públicas em que se inserem tais despesas, comprometendo-se, *ipso facto*, pela fiel realização destas de acordo com os fins da Lei, no contexto de um direito fundamental à boa administração, contra ele oponível.

12. No sentido do cabimento do registro de irregularidades no parecer das contas de governo, paralelamente ao veredito de aprovação, é o comando expresso nos §§ 2.º e 3.º do artigo 223 do Regimento da Corte, *in verbis*:

§ 2.º Na hipótese da verificação de falhas que não comprometam contas, poderá o Tribunal, ao seu prudente arbítrio, emitir parecer favorável, registrando, no entanto, todos os fatos ilegais ou irregulares observados, com a nomeação dos órgãos e agentes envolvidos, para efeito da apuração de responsabilidade, em processo especial (art. 35 da Lei Estadual n. 2.423/1996).

§ 3.º Se as falhas referidas no § 2.º comprometerem as contas, especialmente se indicarem a ocorrência de danos ao erário, o Tribunal opinará pela rejeição das contas e, por conseqüência, pela não-aprovação delas, tudo mediante minucioso registro das infrações, na forma ali determinada.

13. Obviamente que a expressão "ao seu prudente arbítrio", do § 2.º acima, não deve ser tomada ao pé da letra. Em Direito Público, não existe arbítrio propriamente dito em favor da autoridade, pois o governo é das leis, não dos homens; para o agente



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

público, imperam a supremacia e a indisponibilidade do interesse público primário tal como revelado pelos princípios e regras. Em consequência disso, à luz da razoabilidade, deve a expressão normativa ser interpretada no sentido de que as irregularidades dignas de menção no parecer das contas de governo serão as eleitas de acordo com o prudente juízo de valor quanto à gravidade, repercussão e lesividade das ocorrências, descartado um imaginário arbítrio do conselheiro como critério absolutista de resolução.

### **FUNDAMENTAÇÃO - DESTAQUES**

14. Dito isso, examinam-se a seguir as irregularidades verificadas. Do exame do relatório da COMGOV, inclusive da sugestão de recomendações de fls. 1049, destacam-se as referências às seguintes:

I) descompasso executivo relativamente às previsões do PPA, no sentido de:  
a) super-dimensionamento dos programas PATRIMONIO HISTÓRICO CULTURA E ARTÍSTICO DO ESTADO (833,49%) e SISTEMA DE TRANSPORTE E INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA, HIDROVIÁRIA E AEROVIÁRIA DO AMAZONAS (608,65%); b) "baixa aplicabilidade" dos programas AMAZONAS EMPREENDEDOR (0,61%) e GESTAO DA POLÍTICA DE CIENCIA E TECNOLOGIA (2,93%); c) "aplicabilidade zero" ao programa AMAZONAS A TODO GÁS;

II) resultado nominal negativo (R\$ 354.747.494,81), relativamente à meta fiscal fixada na LDO (R\$ 127.069.000,00);

III) déficit de execução orçamentária (de R\$ 12.509.546,61) em detrimento do princípio do Equilíbrio, constante do artigo 1.º, § 1º, da Lei Complementar n. 101/2000;

IV) pendências a sanar nas conciliações bancárias de alguns órgãos da Administração, "algumas desde 1994";

V) valores irregulares na conta Crédito em Circulação do Balanço Patrimonial (valores que corrigidos até 31/12/2011 totalizaram R\$ 18.658.843,96);

VI) falta de controle e maior transparência de economicidade no tocante à execução do programa PROSAMIM;



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

VII) falta de controle efetivo do patrimônio do Estado;

VIII) baixo desempenho na cobrança da dívida ativa, em detrimento do disposto no artigo 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000);

IX) número elevado de fundos especiais;

X) quantitativo elevado de pessoal temporário, em detrimento da primazia ao regime de cargos efetivos, carreiras e concurso público;

XI) percentual elevado (27,91% dos valores empenhados) de contratações diretas, por dispensa e inexigibilidade de licitação, indicativo da falta maior rigor dos órgãos e entidades no planejamento público e de aplicação inadequada dos permissivos dos artigos 24 e 25 da Lei n. 8.666/93;

15. Com adesão a esse rol, este Ministério Público de Contas acrescenta o seguinte:

XII) inobservância dos requisitos de validade na celebração das parcerias com organizações não-governamentais – ONG, ante a falta de licitação (por chamamento público/concurso de projetos) no recrutamento das entidades e a conseguinte inconsistência formal do conteúdo dos projetos aprovados e incentivados;

XIII) ajustes com organizações não-governamentais “de apoio”, sem licitação, para intermediação de negócios e pessoal, que caracterizam meio de desprezar e violar as normas de Administração Pública aplicáveis à gestão de pessoal e contratos de serviços e aquisição de bens (em especial, os casos da Associação Amigos da Cultura, Fundação Muraki e o IDPT);

XIV) inobservância do regime jurídico de administração pública indireta relativamente às entidades criadas e controladas pelo Estado sob o rótulo impróprio de “serviço social autônomo” (AMAZONPREV, AADES, AADC) e de fundação civil não-governamental (Fundação Amazonas Sustentável);

XV) prática de cessões contratuais no âmbito da SEINFRA e RMM, envolvendo grandes contratos de obra, ainda geradores de despesas em 2011, ofensivas aos princípios Licitatório e da Impessoalidade;

XVI) falta de implantação do serviço residencial terapêutico em saúde mental e de atenção psicossocial, essencial à Dignidade Humana, previsto no PPA 2008-2011.



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

16. A seguir, comentários e argumentações indispensáveis sobre alguns itens.
17. **Sobre o item I.** A distorção verificada, relativamente ao índice de aplicabilidade de certos programas do PPA – isto é, a constatação de que não se investiu conforme previsto no instrumento de planificação administrativa – revela, *data venia*, a incipiência e fragilidade da cultura de planejamento público e de gestão de projetos.
18. Em virtude disso, ressaltando o respeito aos esforços dos ilustres membros da COMGOV, o serviço de controle há de evoluir em busca de maior aprofundamento na análise dos programas e ações de governo, por meio de auditorias operacionais e de desempenho; capazes de sondar e evidenciar possíveis omissões e deficiências na formulação, execução e avaliação de resultados das políticas públicas.
19. Nessa seara, é juridicamente possível que, no estrito cumprimento de sua missão constitucional, os órgãos de controle passem a subsidiar tecnicamente a avaliação da qualidade e da eficácia das políticas públicas e respectivos dispêndios; até mesmo com o fito de definir a omissão, a inconsistência ou a inconstitucionalidade destas, já que o controle determinado pelo Texto Político de 1988 é também de legitimidade operacional.
20. Na atualidade, tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm consagrado a possibilidade de controle externo das políticas públicas, pelos tribunais, de sorte a se coibir opções de governo divorciadas da pauta de prioridades definidas e qualificadas pela Constituição, como direitos fundamentais do cidadão, ainda que eventual distanciamento da Carta Jurídica de Prioridades se ampare em previsão formal das leis orçamentárias. Embora se dê, nesse acervo, maior ênfase à intervenção do Poder Judiciário – na explicitação do que se convencionou fenômeno da judicialização das políticas públicas –, os critérios jurídicos consagradores da tese são plenamente extensíveis e aplicáveis aos tribunais de contas.



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

21. Conforme palavras do eminente Ministro Celso de Mello, em decisão histórica da Suprema Corte Brasileira, esse controle externo: "há de ocorrer a fim de que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política não se converta em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei do Estado" (cf. RTJ 175/1212-1213).

22. Não se está, com essa citação do STF, insinuando que a infidelidade constitucional seja a paisagem espelhada nas contas de 2011 do Executivo Estadual, até porque não há levantamento e base técnica para uma generalização dessa envergadura. A mensagem é no sentido de que o serviço de controle deve à sociedade estudos criteriosos de avaliação das políticas públicas; tendentes a afastar o risco, por exemplo, de que para megaobras de eficácia duvidosa sejam represados compulsoriamente recursos públicos que seriam valiosos na maior qualificação dos serviços – essenciais e prioritários – de saúde, educação, segurança e assistência social. A questão é pertinente com a realidade regional contemporânea em face da convivência de obras de grande porte como a Arena Amazônia e o monotrilho com as condições limitadas de oferta de procedimentos de alta complexidade em saúde, que em muitos casos, ainda exigem do cidadão amazonense tratamento em outros estados da Federação.

23. Nesse mister, cumpre ao serviço de controle a ênfase nas auditorias operacionais e de desempenho, por suas comissões técnicas, a fim de que a Constituição e as leis de planificação e orçamentárias não se convertam em simples promessas formais autorizadas de despesas, cujo descumprimento não importa nenhuma consequência sancionadora. Com essa perspectiva, é preciso orientar e fazer amadurecer, no controle externo e interno, bem como, no campo próprio de atuação das Secretarias de Estado de Planejamento e de Fazenda, o desenvolvimento de mecanismos mais vigorosos de avaliação e revisão permanentes de qualidade





**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

executiva, não apenas dos gastos, mas igualmente das políticas públicas em função das quais os gastos se efetivam; assim especialmente sob o aspecto do impacto e eficácia sociais das medidas, tendo em perspectiva os compromissos qualificados constitucionalmente, de um lado, e o levantamento das demandas sociais regionais, de outro. É imprescindível cobrar estudos prévios de impacto sócio-econômico e ambiental sobre os grandes projetos, ações e programas.

24. Observa-se não ser em outro sentido o compromisso de atuação que este Tribunal de Contas assumiu por ocasião do I Simpósio Internacional sobre Gestão Ambiental e Controle de Contas Públicas, em novembro de 2010, em Manaus. O compromisso partiu, dentre outras premissas, da consciência de que o papel dos tribunais de contas passa pela adequada formulação e execução de políticas governamentais, consoante exposição de motivos da Carta da Amazônia, formalizada na ocasião.

25. A regra do artigo 9.º da Lei n. 3.021/2007 (PPA 2008-2011) preconizava a avaliação e revisão anuais do PPA pela Administração Estadual. Embora as revisões tenham sido formalizadas, não se verifica – *permissa venia* – nos relatórios de avaliação e de ação governamental divulgados com esse propósito (disponíveis no site da SEPLAN), a clara aferição de desempenho e de impacto social dos programas e de sua execução, à luz dos indicadores e métodos adotados na lei do PPA; restando limitados à exposição meramente quantitativa dos itens ou produtos realizados. A quantidade de obras e serviços, de pessoas beneficiadas etc., é dado relevante, mas que, por si só, não indica qualidade e eficiência, não espelha a eficácia, a proporcionalidade, a racionalidade, a economicidade e a legitimidade de meios e escolhas na satisfação das demandas sociais e dos direitos fundamentais do cidadão.

26. O comando se repete no artigo 10 da Lei n. 3.696, de 23 de dezembro de 2011 (novo PPA 2012-2015), em atenção ao qual deve haver, futuramente, na avaliação, maior aperfeiçoamento de indicadores e procedimentos de controle gerenciais, adequados para o acompanhamento e avaliação dos programas/projetos,



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

especialmente no afã de definir: a) mecanismos eficazes de sondagem e identificação das demandas sociais; b) se os indicadores são capazes de aferir o grau de satisfação à demanda social justificadora do programa; c) se as metas fixadas são coerentes com a demanda social justificadora do programa; d) estudo prévio e substancial de impacto social, financeiro, econômico e ambiental para os megaprojetos; e) mecanismos de atuação da CGE na avaliação da execução dos programas, dentre outros, à luz da Ciência da Gestão Pública.

27. Ainda sobre o índice de execução dos programas do PPA, o fato objeto **do item XVI** acima deve **se somar** aos achados da COMGOV relativos **ao item I**. Observou-se a falta de execução do programa de implantação dos serviços residenciais terapêuticos de saúde mental e atendimento psicossocial, conforme a Lei n. 3.177/2007, essencial à dignidade humana, princípio constitucional de primeira grandeza. A informação lançada tem por fonte o levantamento feito pelos MPF e MPE (nos autos do Inquérito Civil n. 042/2008/54.<sup>a</sup> PRODEDIC, que subsidiou o ajuizamento de ação civil pública na Justiça Federal), amplamente noticiado pela mídia. Notificada a dar explicações a este Tribunal de Contas, nos autos do Processo n. 5413/2011, a SUSAM não ofereceu resposta formal até hoje, segundo consta certificado.

28. Também no interesse dos programas de saúde, em razão de algumas notícias ventiladas pela imprensa local, sobre possíveis deficiências no regime de agendamento de consultas especializadas, procedimentos de média e alta complexidade e suposta falta de medicamentos em unidades de saúde da capital, este Ministério Público de Contas propôs representação (cf. Processo n. 5413/2011), em que propõe auditoria operacional nas unidades de saúde da SUSAM para apuração exaustiva das condições de oferta dos serviços; representação essa já admitida pela Corte, em fase de instrução.

29. Ainda nesse contexto de eficácia orçamentária, cabe referir, ainda, à seguinte constatação sobre a Lei Orçamentária de 2011 (LOA). A quantidade de mutações sofridas por essa lei indica a necessidade de recomendar à Administração



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

Controlada o aprimoramento da política de formulação orçamentária, mediante planejamento mais compatível com a realidade das demandas setoriais, de sorte a evitar a abertura de grande número de créditos adicionais assim como utilização da figura do destaque. O mesmo esforço deve ser empenhado no alcance das metas fiscais da LDO e nas providências de manutenção do equilíbrio na execução orçamentária, alvos dos **itens II e III** acima.

30. **Sobre o item III**, o desequilíbrio revelado pelo déficit de execução orçamentária, de se observar que foi menor que o verificado em 2010, podendo ser tomado como reflexo de adaptação e recuperação ao impacto da crise econômica internacional; de qualquer forma, o fato é de reduzida repercussão em termos de endividamento, ante as disponibilidades financeiras acumuladas e providências adotadas, conforme pontuou a COMGOV.

31. **Sobre o item VI**, falta de controle e maior transparência quanto à economicidade da execução do programa PROSAMIM (cf. Relatório, às fls. 968, parágrafo final), a matéria já mereceu postulação específica deste órgão ministerial e decisão favorável da Corte, pendente de cumprimento. Refere-se à determinação, por meio do Acórdão n. 536/2011 – Pleno (Processo n. 1971/2011), de auditoria operacional no PROSAMIM, com o enfoque ambiental, a fim de avaliar sua eficácia, eficiência e efetividade. O registro deve ser mantido aqui, de modo a alertar quanto à necessidade de maior presença da CGE na consecução de auditorias internas e certificados sobre as grandes obras e ações da Administração Estadual, em auxílio à missão desta Corte de Contas. Não obstante, de concreto, sobre as obras do PROSAMIM, na última inspeção feita pela DPCOP/TCE no âmbito da SEINF, foram detectados indícios de irregularidades nas planilhas e na execução dos Termos de Cessões Contratuais n. 02 e 08/2009 (cf. Processo n. 1481/2010-contas da SEINF de 2009 – ainda geradoras de despesas em 2011, conforme empenhos 74, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 1640 e 1641), cessões essas sobre as quais ainda se falará adiante.



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

32. **Sobre o item VII**, sobre o descontrole patrimonial, é achado que sempre se repete nos pareceres das contas de governo. Não é apenas uma situação de irregularidade formal de escrituração contábil. Nesse estado de descontrole, sobretudo o patrimônio imobiliário do Estado fica sujeito a risco de elevado dano; na medida em que se vêem facilitadas as ocupações clandestinas assim como a grilagem por meio de fraudes na titulação de terras públicas, inclusive as destinadas por georeferência para abrigar unidades públicas de conservação da natureza em áreas de conflito agrário, especialmente no sul do Amazonas. Além do descontrole favorecer usurpações assim pode fazer proliferar, se não conduzidos com extrema vigilância os processos de regularização fundiária, pleitos ilegítimos de indenizações milionárias a custa do erário sobre o falso pretexto de ocupação pré-existente. Quanto aos bens móveis, existe sistema no âmbito da SEAD, que deve merecer maior investimento, a fim de que a falha seja eliminada com brevidade.

33. **Sobre o item VIII**, o baixo desempenho na cobrança da dívida ativa, cabe ressaltar, por um lado, o conhecido perfil desfavorável do estoque, quanto à solvibilidade dos devedores e, por outro, o esforço da Procuradoria Geral do Estado no sentido de alavancar as cobranças. Nada obstante, como o resultado apontado pela COMGOV é acanhado, em termos comparativos, torna-se imprescindível registrar o fato a fim de que maiores estudos e investimentos sejam realizados na revisão/modernização do aparelho administrativo de cobrança, tanto no aspecto de estrutura bem como de logística. Ademais, na prestação de contas, não consta evidenciado, por documentos suficientes, na forma exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00, artigo 58), o destaque das "providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combates à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições".

34. **Sobre o item X**, o elevado quantitativo de pessoal temporário, a despeito dos esforços registrados em 2011, no sentido da realização de concursos públicos,

R



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

ainda há muito a ser feito a fim de que os casos concretos restem adstritos aos preceitos dos incisos II e IX do artigo 37 da Carta de 1988. Entidades e Órgãos importantes, como, por exemplo, a UEA, a CGE, a SUSAM, a SEDUC, o PROCON, o CETAM, ainda não dispõem de quadro efetivo compatível com a demanda de trabalho e a missão institucional.

35. De acordo com a Constituição, a primazia para atendimento de necessidades permanentes de recursos humanos deve ser mediante criação e provimento de cargos efetivos, por meio de lei e concurso público, respectivamente. Nota-se que a usurpação da primazia do regime de cargos efetivos dá-se não apenas por intermédio do pessoal contratado por tempo determinado, mas, em tese, igualmente por desvio de função do pessoal comissionado e dos terceirizados. Exemplos de terceirização abusiva que devem ser eliminados em favor das carreiras públicas e melhores remunerações são o de profissionais de saúde, que atuam, em grande número, mediante cooperativas e sociedades particulares; e daqueles sujeitos que são recrutados por convênios e termos de parceria com organizações não-governamentais, como expediente irregular de mera intermediação de mão-de-obra.

36. **Sobre o item XI**, o índice elevado de contratações por dispensa/inexigibilidade de licitação, o fato – que também se repete nas contas de governo – deve ser tomado como indício da falta de maior rigor dos órgãos e entidades administrativas no planejamento das contratações assim como na interpretação e aplicação adequadas das autorizações contidas nas regras dos artigos 24 e 25 da Lei n. 8.666/93.

37. Para equacionar o problema, o Tribunal poderá recomendar auditoria da CGE, no sentido de verificar, em articulação com a CGL, quais os motivos de fato que determinam o percentual elevado, com vistas à diminuição dos casos mediante estratégias de adequado planejamento e utilização eficiente do sistema de compras e registro de preços. Todavia, por intermédio do Processo n. 3652/2011, este agente ministerial propõe representação a fim de que a própria Corte realize levantamento

M



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

nesse mesmo sentido; mas a proposta ainda pende de instrução e julgamento, encontrando-se distribuída ao d. auditor Mario Filho. Ademais, no processo n. 4962/2011, a Corte já acatou exposição de motivos deste órgão ministerial e prepara-se para realizar, por seus técnicos, em breve, auditoria operacional a respeito dos motivos de elevado índice de contratação direta pelas unidades de saúde da capital.

38. **Sobre os itens XII e XIII**, irregularidades em parcerias com organizações não-governamentais (ONG), registram-se:

a) a falta de adoção de edital de chamamento público ou outra modalidade de licitação (concurso de projetos), no processo seletivo das entidades e projetos sociais incentivados e a conseqüente inconsistência formal do conteúdo dos projetos aprovados;

b) a utilização indevida de ONG, convênios e termos de parceria como meio de aquisição, tomada de serviços e de fornecimento de pessoal independentemente das normas de licitação, contrato administrativo, concurso público e finanças públicas. As ONGs tem se prestado ao papel de intermediadoras que legitimam práticas de flexibilização e informalidade próprias de pessoas privadas não-estatais, proibidas às entidades e órgãos administrativos;

c) na linha do item anterior, destacam-se os casos de parcerias com a Associação Amigos da Cultura, Fundação de Apoio Institucional Murak' Instituição Dignidade Para Todos (IDPT), que receberam do Estado, em 2011, respectivamente, R\$ 49.405.956,19, R\$ 31.377.020,62 e R\$ 30.955.595,75 (figurando na lista dos maiores recebedores, levantada pela COMGOV).

39. De acordo com os princípios constitucionais de Administração Pública (artigo 37, em especial, os princípios da Impessoalidade, Publicidade, Moralidade e Eficiência) e com a regra do artigo 116 da Lei n. 8.666/93, os ajustes de fomento ao Terceiro Setor devem seguir, no que couber, o arcabouço normativo das licitações e contratos administrativos. Significa que o fomento às organizações sociais deve se efetivar mediante planejamento adequado, gerador de uma demanda induzida de parceiros privados, por meio da divulgação de edital que deflagre concurso de projetos e



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

organizações sociais, em que competirão em regime de igualdade e mérito as entidades que comprovarem capacitação (habilitação) e contrapartida substancial para justificar o incentivo público.

40. Nesse rumo, para a Administração Federal, já vigora, no Decreto n. 7.568, de 16/09/2011, a determinação literal de que todo convênio ou ajuste de parceria deva ser precedido de "Chamamento Público", em essência, processo licitatório.

41. Por outro prisma, não menos relevante é assentar que toda parceria com organizações não-governamentais pressupõe justo motivo cooperativo; isto é, que o parceiro privado tenha recursos e contributos a somar com os que o Estado oferece, para se caracterizar uma associação vantajosa de oferta de serviços sociais à população. Não pode o Estado celebrar parceria com instituições que não tenham nada a somar a não ser a possibilidade ilegítima de servir de testa-de-ferro para flexibilizar o regime jurídico de execução de despesas públicas e de admissão de pessoal, bens e serviços.

42. **Sobre o item XIV**, impropriedade formal na definição da personalidade e natureza jurídicas de entidades criadas pelo Estado, a AMAZONPREV, AADES (Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social), AADC (Agência Amazonense de Desenvolvimento Cultural) e FAS (Fundação Amazonas Sustentável), observa-se o seguinte.

43. A irregularidade foi sanada no final do exercício no tocante à AMAZONPREV. Com efeito, a Lei Complementar n. 93, de 22 de novembro de 2011, alterou a natureza jurídica do ente previdenciário a fim de que deixasse de ser "serviço social autônomo" – nomenclatura própria para organizações sociais, de iniciativa privada – para tornar-se "fundação pública", como deve ser, de acordo com o figurino constitucional (artigo 37, XIX). Certamente a medida não foi determinada em função da recomendação deste órgão ministerial, veiculada pelo Ofício n. 048/2011, dirigido à CGE, Casa Civil e PGE em março de 2011; mais provável tenha sido em virtude de constrangimento sofrido



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

posteriormente, em demanda judicial em que se determinou o seqüestro milionário de recursos da instituição; constrangimento esse que poderia ter sido evitado se a alteração tivesse sido adotada em acato à recomendação deste Ministério Público de Contas. Aliás, a PGE orienta nesse mesmo sentido desde 2001, quando emitiu parecer sobre o então projeto de lei complementar de reestruturação do regime previdenciário do Estado.

44. Persiste a impropriedade formal – e de conseguinte o risco de dano ao patrimônio público – relativamente às demais entidades citadas. As agências de fomento criadas recentemente, a AADES e AADC, também foram designadas sob o signo impróprio de “serviço social autônomo”. A seu turno, a Fundação Amazonas Sustentável – FAS, que atua junto à Secretaria de Desenvolvimento Sustentável na execução da política estadual de meio ambiente, foi instituída pelo Estado impropriamente como fundação privada, desvinculada da Administração Indireta; mas, como o Estado foi seu instituidor, ainda que ao lado de terceiro, com recursos próprios e de outras fontes, esta deve passar a ser fundação pública, sob pena de se expor a risco de dano os relevantes bens ambientais ali geridos em nome do Estado do Amazonas.

45. Por fim, **sobre o item XV**, a prática de cessões contratuais de obras no âmbito da SEINFRA e RMM, cabe esclarecer o seguinte. Embora a maioria das celebrações de que se tem conhecimento remontem a exercícios e governo antecedentes, referem-se a obras ainda geradoras de despesas em 2011. Há um caso conhecido de 2011, o Termo de Cessão Parcial n. 001/2011-SEINF. Mediante declaração de desinteresse da empreiteira recrutada por licitação, o contrato sob execução é cedido a uma pessoa estranha ao processo licitatório, mediante simples indicação de idoneidade para continuar a obra. Tal critério é manifestamente ofensivo aos princípios de Administração Pública, razão pela qual a SEINFRA e RMM devem ser admoestadas a eliminar essa conduta pelo Governo que se inicia. Se o caso é de contratação por dispensa, para obra remanescente, a conduta legítima é de convocação





**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

do segundo colocado na licitação ou, se inexistente, de instauração de processo licitatório ou seletivo sumário para escolha impessoal do sucessor, na linha da regra do parágrafo único do artigo 26 da Lei n. 8.666/93. Registra-se que, dentre os maiores recebedores do Estado de 2011 (com R\$ 111.065.766,48), apontados no relatório da COMGOV, figuram justamente duas empresas cessionárias de contratos de obras, a CONSTRUTORA ETAM LTDA (cf. Termos de Cessões Seinfra 01/10 – Viário de Benjamim Constant; 02/10 – Viário de Tabatinga; 03/10 – Conservação da BR-307; 02/09 – Igarapés Franco e bombeamento; 08/09 – Igarapés 13 de maio e Sapolândia; e Termo de Cessão RMM 01/2008, relativa à Ponte sobre o Rio Negro) e a LAGHI ENGENHARIA LTDA (cf. Termo de Cessão Parcial n. 01/2011 – SEINF, serviço de elaboração do plano rodoviário do Estado do Amazonas).

46. O assunto não passou despercebido. A matéria das cessões contratuais é especificamente tratada, a partir de arguições do Ministério Público de Contas, nos processos 1481/2010, 4234/2010 e 752/2012, ainda pendentes de julgamento meritório. Além disso, em atenção aos levantamentos e observações nas últimas contas de Governo e da SEINFRA, pelo processo n. 3224/2011, consta proposta ministerial de auditoria extraordinária sobre a gestão de contratos de obra no âmbito da SEINFRA. Conforme citado pela COMGOV, a DCOP/TCE já está procedendo às inspeções nas obras e serviços de engenharia segundo instrumento recentemente aprovado, trazendo nova metodologia de fiscalização. É colher oportunamente os resultados que daí advirão para utilizar no exame das próximas contas.

47. Contudo, à luz dos princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade, os registros acima não devem determinar o comprometimento integral e, de conseguinte, a reprovação das contas, pois, segundo o relatório da COMGOV, que goza de presunção de veracidade, na execução orçamentária, o Executivo Estadual obedeceu aos princípios e regras fundamentais de gestão fiscal e financeira bem como de contabilidade pública. Foram respeitados os limites com despesa de pessoal e aplicados os percentuais mínimos exigidos pela Constituição e pelas leis para ações e serviços de saúde e



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

educação. Consta que a Lei Complementar n. 101/2000, de responsabilidade fiscal, foi essencialmente observada.

## **CONCLUSÃO**

48. Ante o exposto, o Ministério Público de Contas propugna que o egrégio Tribunal Pleno emita Parecer Prévio à Assembléia Legislativa do Estado recomendando a aprovação das Contas de Governo, referentes ao exercício 2011, fazendo consignar, todavia, as restrições acima e as recomendações abaixo:

- 1) aprimorar o serviço de formulação e avaliação permanente do PPA, de maneira a mantê-lo como autêntico instrumento de planificação, referencial das prioridades e metas de gestão, assim como aperfeiçoar os mecanismos de aferição da legitimidade, qualidade e eficácia social das políticas públicas, ações e programas, em vista das demandas sociais e dos direitos e garantias constitucionais fundamentais do cidadão;
- 2) realizar estudos prévios de impacto sócio-econômico e ambiental para subsidiar a aprovação de grandes projetos e obras, antes de sua licitação;
- 3) implementar estudos e projetos de incremento do serviço de cobrança dívida ativa e de recuperação de créditos, apresentando-os na próxima prestação de contas;
- 4) realizar auditoria interna para aferir, com maior rigor, a economicidade e a regularidade dos contratos de obras em execução, determinando-se que os órgãos e entes se abstenham de realizar cessões contratuais independentemente de licitação ou de processo seletivo, formal, objetivo e pessoal;
- 5) identificar e substituir o pessoal temporário e terceirizado que atende as demandas permanentes de recursos humanos nos órgãos e entes da Administração Estadual – por meio da criação de cargos efetivos e admissão de servidores de carreira mediante concurso público –, ressalvados, a uma, o tempo indispensável à tomada dessas providências, a duas, as hipóteses de necessidade efetivamente temporária de excepcional interesse público (Constituição, artigo 37, IX) e de terceirização de serviços especializados e



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

de apoio que não demandem juridicamente vínculo de subordinação direta e cargo público;

6) promover estudos de transição e fazer cessar o vínculo com entidades privadas que representam meio de mera intermediação de recursos e de desprezo às normas de Administração Pública, como as sociedades e cooperativas na área de saúde, a Fundação Muraki, a Associação Amigos da Cultura e o IDPT;

7) reformular os critérios seletivos na política de fomento às entidades do Terceiro Setor, preconizando a formação de demanda induzida mediante emprego de licitação na modalidade de concurso de projetos sociais ou chamamento público, ressalvados os casos de comprovada inexigibilidade, zelando a fim de que sejam aprovadas contrapartidas significativas, projetos/planos consistentes e precedidos de cotação de preços, com instituições capacitadas e não vinculadas a políticos e partidos;

8) apurar os motivos e situações concretos que justificam o elevado número de contratações diretas por dispensa e inexigibilidade, com vistas à eliminação de eventuais distorções, orientando os entes e órgãos a agirem com mais rigor na gestão de contratos, evitando-se ajustes emergenciais;

9) envidar esforços no sentido de manter o equilíbrio orçamentário, proclamado no artigo 1.º, § 1.º, da LC n. 101/2000, e de atendimento das metas fiscais da LDO;

10) aprimorar a política de formulação orçamentária, mediante planejamento e previsões mais compatíveis com a realidade das demandas setoriais, evitando-se a abertura de grande número de créditos adicionais assim como utilização da figura do destaque;

11) providenciar a eliminação de pendências antigas em conciliações bancárias de unidades administrativas, conforme levantamento da COMGOV;

12) dotar o Executivo de serviços e recursos para controle patrimonial efetivo do Estado e reforçar medidas de vigilância a fim de que, nos processos de regularização fundiária, fique o Estado a salvo de especulações, fraudes de titulação e posse, grilagem de terras públicas/devolutas, inclusive aquelas situadas e integrantes de unidades de conservação da natureza;

13) rever a necessidade, conveniência e o interesse nos fundos especiais existentes, conforme levantamento da COMGOV;



**ESTADO DO AMAZONAS**  
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**

14) reconhecer formalmente, a exemplo do que se fez à AMAZONPREV, a natureza de fundação pública, integrante da Administração Indireta Estadual, das agências amazonenses de desenvolvimento AADES e AADC e a fundação FAS;

15) implantar mínima mas prioritariamente, observada a premissa de previsão no PPA, o serviço residencial terapêutico em saúde mental e de atendimento psicossocial, essencial à Dignidade Humana.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, em Manaus, 23 de maio de 2012.

  
**RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA**

PROCURADOR DE CONTAS, designado pela Portaria n. 23/2010 – PG/MP