



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7.º Procuradoria de Contas

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

**REPRESENTAÇÃO N. 06A/2020-MPC-7ª Procuradoria
APURATÓRIA**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, por intermédio do Procurador de Contas signatário, investido em atribuição de envergadura constitucional de salvaguarda da ordem jurídica e dos interesses da coletividade, e com fulcro nos artigos 54, I, e 288, da Resolução n. 04/2002-TCE/AM, vem, perante Vossa Excelência, propor **REPRESENTAÇÃO** contra os dirigentes do **Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas IPAAM** e da Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico Social e Ambiental — AADESAM, por possíveis irregularidades na celebração e execução do Contrato de Gestão n. 001/2019 - IPAAM, celebrado entre as partes, pelos fatos e fundamentos seguintes.

1. Este Parquet recebeu denúncia no sentido de que os terceirizados contratados por meio da referida pactuação, além de perceberem remuneração superior a de analistas ambientais de carreira, estão desempenhando irregularmente a atividade-fim, típica de analista ambiental efetivo, carreira fiscal estatal, segundo consta, vez que examinam processos de licenciamento e de fiscalização e realizam inspeções sem supervisão e se responsabilizam por pareceres técnicos da autarquia ambiental.
2. Nesse sentido, nos foi relatado que haveria casos em que o Relatório Técnico de Vistoria – RTV, esteja subscrito por colaboradores fornecidos pela AADESAM, **a exemplo dos RTVs constantes dos processos nº 1653/05/v3, 1653/05/v4 e 0871/03/v2, cuja requisição se requer.**



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7.º Procuradoria de Contas

3. A denúncia aborda, ainda, a má qualidade e até inépcia do trabalho dos terceirizados, citando caso recente de embargo¹ do parque aquático Bay Parque Manaus, após liberação de funcionamento sem a necessária Licença de Operação.

4. Sobre o assunto, remetemos ao Diretor Presidente do IPAAM, Sr. Juliano Valente, o Ofício requisitório n.º 022/2020/MPC/RMAM, com o seguinte elenco de suspeitas de irregularidades de conformidade com a denúncia recebida:

1 – que o ajuste tem objeto ilícito de fornecimento de mão de obra terceirizada para atuar em funções ordinárias da autarquia em vez de projetos especiais temporários, consoante lotação feita e tarefas até aqui desempenhadas;

2 – que o pessoal fornecido pela AADESAM não foi recrutado por processo seletivo público, como legalmente exigido, mas por meras indicações com pessoal trabalhando em área-afim e área-meio sem a pertinente qualificação técnica e profissional;

3 – que o pessoal fornecido pela AADESAM está indo a campo, realizando vistorias/outros atos fiscalizatórios, compondo equipe técnica e instruindo processos de licenciamento e monitoramento independentemente da participação de analistas de carreira no grupo e na autoria de laudos, relatórios e pareceres;

4 – que a fonte de custeio do ajuste seria de natureza vinculada, não compatível com o objeto contratual de fornecimento de mão-de-obra;

5 – que as remunerações atribuídas à pessoa da AADESAM são superiores ao dos analistas do IPAAM para semelhantes atribuições;

6 – que analistas originalmente designados para atuar em processos de licenciamento estão sendo substituídos por terceirizados da AADESAM sem a necessária capacitação e supervisão destes e vinculação por distribuição randômica, assim em detrimento das exigências constantes de pareceres técnicos nos processos.

5. Em resposta, remeteu-se a este Ministério Público de Contas o Ofício n.º 538/2020/IPAAM/GAB, pelo qual foram trazidas justificativas, o Plano de Trabalho do Contrato

¹ Disponível em: <https://portalunico.com/ipaam-diz-que-bay-parque-ignorou-emergos-e-esta-sujeito-a-novas-penalidades/> Acesso em: 10/07/2020.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7.º Procuradoria de Contas

de Gestão n.º 001/2019 e Termo de Gestão nº 001/2019, Em suma, o gestor alega a legalidade da contratação e a sua necessidade em vista da insuficiência de servidores efetivos para movimentação de processos físicos de licenciamento ambiental, bem como para colaboração no sistema de licenciamento digital que está sendo implantado pelo IPAAM.

6. A denúncia é plausível e por esse motivo deve motivar apuração oficial pela auditoria do serviço de controle externo. A Administração Pública não pode adiar a realização de concurso público mantendo cargos vagos em favor da admissão temporária de servidores terceirizados celetistas, contratados por interposta pessoa jurídica, para o desempenho usurpado de atividade-fim do Estado, como, no caso, de carreira de fiscais ambientais. Tal conduta é flagrantemente violadora do artigo 37, II, da Constituição Brasileira.

7. É o que aparenta ter havido no caso concreto. A pretexto de executar projeto de apoio à eliminação de passivo de processos físicos e à sistematização do licenciamento ambiental no Estado do Amazonas, o que a AADESAM efetivamente faz, por meio do citado instrumento, é a inserção de mão de obra na Administração Pública Estadual, para desempenho de atividade típica de carreira de Estado, de função fiscalizatória e licenciadora, exercício de poder polícia indelegável, em fraude aos ditames legais que impõem a realização de concurso público ou contratação temporária de regime jurídico administrativo para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público.

8. Em caso semelhante, recentemente, o Plenário da Corte de Contas julgou procedente representação ministerial e considerou irregular a manutenção de terceirizados fornecidos pela AADESAM para desempenho da atividade-fim no IDAM e fixou prazo para desligamento do pessoal temporário em favor da nomeação dos classificados em concurso público. Ver processo n. 14625/2019.

9. Quanto aos créditos para respaldo orçamentário dessas despesas, por se voltarem a atividades inerentes aos quadros próprios dos órgãos e entidades da Administração Pública, necessitam estar consignados nas dotações atinentes àquelas unidades públicas de saúde e não ao ente interposto. Em consequência disso, aliás, é bem de ver que o modelo impugnado contrasta ainda com a Lei Complementar n. 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), sobretudo no que atine ao limite de gastos com pessoal.

10. Não obstante o pessoal empregado pela AADESAM seja integralmente custeado pelo Poder Público, as despesas não são, atualmente, contabilizadas para aquele limite, haja vista serem supostamente realizadas por ente privado alheio à Administração. Porém, como



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7.º Procuradoria de Contas

demonstrado, a contratação de empregados da AADESAM demonstra nítida substituição de cargos efetivos, o que obrigaria a contabilização como "outras despesas de pessoal" e consequente inclusão no rol de despesas de pessoal para efeitos dos limites fixados na LRF, conforme normatiza o artigo 18, § 1.º, do referenciado diploma.

11. Ademais, por outro lado, salta aos olhos a inconsistência do plano de trabalho, pois não contém nem revela com o necessário nível de especificação e precisão os projetos em que os profissionais de saúde alocados deveriam trabalhar.

12. Além de indicativo do uso ilegítimo do contrato de gestão, a incompletude e inépcia do plano de trabalho configura, por si só, causa de nulidade do ajuste, tendo em vista a norma geral dos artigos 6.º e 7.º c/c art. 116 da Lei n. 8.666/93.

13. Com efeito, da leitura do plano de trabalho, verifica-se que, não obstante sejam indicadas as categorias profissionais que prestarão serviços no âmbito do contrato de gestão, não há a indicação específica quanto à utilização da mão de obra e como - e onde - os profissionais serão alocados.

14. É bem de notar que não há, instruindo o plano de trabalho, estudo de economicidade dos preços praticados, o que demanda a instrução técnica para avaliar a razoabilidade dos custos e despesas do contrato de gestão.

15. Por fim, ressalta-se que não é possível verificar, nos autos do processo de contratação, a presença de planilha de composição de custos em que as despesas operacionais e de outra natureza sejam demonstradas de forma detalhada e para cada categoria profissional, de modo a sustentar que os valores envolvidos na contratação condizem com o praticado no mercado.

16. O que se verificam são valores, mensais e globais, sem a devida discriminação quanto à composição dos custos. Não é possível aferir em que se sustentariam tais valores e se condizem com as necessidades do contrato, para a sua plena execução, ou se superariam esta, caracterizando sobrepreço. Vê-se que o cenário é, inclusive, de ausência da indispensável transparência.

17. Como é cediço, as planilhas de composição de custos e formação de preços têm enorme importância, primeiramente no planejamento da contratação, uma vez que é por intermédio da planilha que a Administração sabe quanto vai pagar ou qual a média no mercado para os itens ou serviços que pretende contratar.



Estado do Amazonas
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
7.º Procuradoria de Contas

18. Outrossim, é por meio da planilha de composição de custos, notadamente quando está-se diante de uma contratação para fornecimento de mão de obra, que se constata a razoabilidade do preço proposto, bem como a sua exequibilidade e conseguinte continuidade do contrato.

19. Assim, pelas razões acima declinadas, considerando que o Ministério Público de Contas tem o dever de militar na defesa da ordem jurídica e como fiscal da lei, a teor do disposto no art. 113, I, da Lei n. 2423/96, **requer que Vossa Excelência determine:**

I. o encaminhamento dos autos à DIEPRO para autuação de Representação, conforme determina o artigo 228, parágrafo 2º, da Resolução n. 04/02-TCE/AM, c/c o art. 4º da Resolução n. 03/12-TCE/AM;

II. a **ADMISSÃO** da presente Representação, conforme preceitua o art. 3º, II, da Resolução n. 03/12-TCE/AM;

III. a **NOTIFICAÇÃO** dos Srs. **Juliano Valente** e **Bráulio da Silva Lima**, na qualidade, respectivamente, de Diretor Presidente do IPAAM e Presidente da AADESAM;

IV. **INSTRUÇÃO regular e oficial desta representação**, garantidos o contraditório e ampla defesa aos agentes responsáveis por **notificação**.

V. **RETORNO** a este MP de Contas para convicção final sobre as irregularidades iniciais e possíveis responsabilidades dos agentes públicos envolvidos.

VI. Seja julgada **PROCEDENTE** a representação, para o efeito de fixar prazo para cessação do vínculo do pessoal terceirizado, via contrato de gestão, para desempenho de função fiscalizatória e administrativa efetivas da autarquia, assim como fixar prazo para providências no sentido do levantamento das necessidades de pessoal efetivo e de deflagração de concurso público.

Protesta por controle externo em conformidade com o Direito e a Justiça.

Manaus, 14 de julho de 2020.


RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA
Procurador de Contas