



**Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas**

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

**REPRESENTAÇÃO N. 40A/2020-MPC-GT  
APURATÓRIA**

O Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas, por intermédio deste 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, respeitosamente, perante essa Douta Presidência, oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO apuratória da legalidade, legitimidade e economicidade do Contrato de Gestão n. 001/2020**, formalizado entre o Estado do Amazonas, por meio da Secretaria de Estado de Saúde **SUSAM**, e a Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental — **AADESAM**, ente da Administração indireta, pelos fatos e fundamentos seguintes.

1. Ao tomar conhecimento da celebração do ajuste, este Parquet requisitou da atual Secretária de Estado de Saúde, Dra. Simone Papaiz, mediante Ofício n.º 311A/2020 – MPC-GT, informações factuais, técnicas e jurídicas que motivaram a celebração do termo, acompanhadas da cópia integral – digitalizada – do Contrato de Gestão n.º 001/2020, do processo administrativo de origem, e da comprovação de disponibilização, em plataforma pública específica na rede mundial de computadores (portal de transparência), de todas as informações relativas ao Contrato.
2. Em resposta, remeteu-se a este Ministério Público o Ofício n.º 1.827/2020-ASJUR/SUSAM, acompanhado de acervo documental.
3. Após exame da documentação, verificam-se indícios da inobservância às normas que devem reger a Administração Pública, consoante se discrimina doravante.

**I - DA EVIDENTE FRAUDE AO REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO PARA  
ADMISSÃO DE MÃO-DE-OBRA, CONTRATAÇÃO EM GERAL E REALIZAÇÃO DE  
DESPESAS**



## Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas

4. O Contrato de Gestão n. 001/2020 SUSAM-AADESAM se afigura ilegítimo pois usado como meio indevido para que a SUSAM realize a admissão de pessoal e contratação de serviços e bens com fuga do regime jurídico administrativo aplicável.
5. É que, consoante se depreende do projeto que instrui o contrato de gestão, **sob o pretexto de monitorar os serviços hospitalares oferecidos nas unidades de saúde através de uma equipe multiprofissional, o que a AADESAM efetivamente faz por meio do citado instrumento é a inserção de profissionais de saúde na SUSAM** sob regime inadequado celetista temporário em vez de vínculo de direito público assim como a tomada de serviços e aquisição de bens sem licitação, para manutenção das unidades de saúde do Estado.
6. O plano de trabalho enuncia literalmente que o pessoal tão somente atuará *“na fiscalização e controle de áreas consideradas técnicas e administrativas, com a finalidade de atingir os resultados esperados”*, mas não determina programas dessa natureza e a lança praticamente profissionais de saúde para atuarem em reforço à atividade-fim nas unidades de saúde.
7. Compulsando a planilha de projetos gerenciados em decorrência da vigência do Contrato de Gestão n. 001/2020, vê-se que, a despeito da espantosa miscelânea de ações desenvolvidas pela agência, há um ponto em comum entre elas: serem voltadas à execução de atividades-fim da Administração Pública, sem se colher, de toda a documentação remetida, qual a nota diferencial entre o trabalho empreendido pela AADESAM e aquele que é cometido às próprias unidades de saúde públicas.
8. 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.
9. É que, 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 demonstrado, a contratação de empregados da AADESAM demonstra nítida substituição de servidores públicos, o que obrigaria a contabilização como “outras despesas de pessoal” e consequente inclusão



## Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas

no rol de despesas de pessoal para efeitos dos limites fixados na LRF, conforme normatiza o artigo 18, §1º, do referenciado diploma.

10. Há, no caso, um claro desvirtuamento da figura do contrato de gestão e do modelo institucional dos serviços sociais autônomos. Relevante trazer, nesse particular, a sempre oportuna lição de Dirley da Cunha Junior<sup>1</sup>, o qual, debruçando-se sobre o aspecto teleológico dos serviços sociais autônomos (natureza jurídica da AADESAM), leciona que “é importante salientar que essas entidades não prestam serviços públicos delegados pelo Estado, mas exercem atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado)”.

11. Logo, não se pode jamais confundir a atuação dos serviços sociais autônomos, ou de qualquer outro entre de cooperação, com a da Administração Pública. As parcerias com o terceiro setor não podem ser entendidas como vetores para enfraquecimento do regime de direito público, mas sim como instrumentos complementares de atendimento aos interesses sociais. Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup>, em escólio de habitual brilhantismo, sufraga o posicionamento ora defendido:

Essas entidades não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado); exatamente por isso são incentivadas pelo Poder Público. A atuação estatal, no caso é de fomento e não de prestação de serviço público (...). Não se trata de atividade que incumbisse ao Estado, como serviço público, e que ele transferisse para outra pessoa jurídica, por meio do instrumento da descentralização. Trata-se, isto sim, de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar.

## II - DA INCONSISTÊNCIA DO PLANO DE TRABALHO E NULIDADE DO CONTRATO DE GESTÃO

12. Ademais, 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.

---

<sup>1</sup> CUNHA JÚNIOR, Dirleyda. Curso de Direito Administrativo. 4. Ed. Salvador: JusPODIV, 2016.

<sup>2</sup> DI PETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2017.



## Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas

13. 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 e 7 c/c art. 116 da Lei n. 8.666/93.

14. 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.

15. Ainda, 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.

16. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ressalta o intento do legislador no controle dos gastos públicos e na obtenção de economia. Nos artigos abaixo, também se percebe a busca da eficiência na gestão dos recursos orçamentário-financeiros, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.

[...]

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.



## Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas

17. 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 que envolvem a contratação condizem com o praticado no mercado.

18. O que se verifica 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.

19. 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.

20. 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 consequente continuidade do contrato.

21. 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. **Rodrigo Tobias de Sousa Lima e Bráulio da Silva Lima**, na qualidade, respectivamente, de Secretário de Estado de Saúde à época da celebração do Contrato de Gestão n. 001/2020 e Presidente da AADESAM, bem como da Sra. **Simone Papaiz**, atual titular da Secretaria de Estado de Saúde;

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



**Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas**

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

VI. Julgamento dessa representação com as medidas que a instrução evidenciar cabíveis e adequadas.

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

Manaus, 24 de junho de 2020.

  
**RUY MARCELO ALENCAR DE MENDONÇA**  
Procurador de Contas