



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

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

REPRESENTAÇÃO N. 93 /2010-MP-EMFM

5259/10

09:44 08/10/2010 001048 TRIB. DE CONTAS DO EST. DO AM DIÁRIO 855

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, por intermédio de seus procuradores signatários, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e a fiscalização de sua execução, no uso de suas atribuições constitucionais e legais e com base no disposto nos artigos 54, I e 288 da Resolução n. 04/2002-TCE/AM e tendo em vista a competência positivada no artigo 54, III, VIII e IX da Constituição Amazonense, vem perante Vossa Excelência oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO** para apurar possível ilegalidade no Termo de Convênio n.º 18/09 e no seu 5º aditivo, firmados entre o Governo do Estado do Amazonas, por intermédio da Secretaria de Assistência Social e Cidadania, e o



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

Instituto de Pesquisa e Assistência Oftalmológica da Amazônia (IPOAM) para promover atendimento psicossocial e oftalmológico primário e secundário na população carente atendida pelo Pronto Atendimento ao Cidadão (PAC).

Com fundamento nos artigos 93 c/c 88 da Constituição Estadual, no parágrafo único do art. 116 da Lei n.º 2.423/96 e no artigo 55 do Regimento Interno, este *Parquet* de Contas requisitou à Secretária Executiva de Estado da Assistência Social e Cidadania, Sra. Maria das Graças Soares Prola, informações e documentos acerca dos aludidos ajustes.

Por meio do Ofício n.º 976/2010-GSEAS, a notificada apresentou cópia dos processos 483/09-SEAS e 559/09-GSEAS, que cuidam do Convênio n.º 18/09, 5º Termo Aditivo e de seus respectivos planos de trabalho.

Nas palavras de HELY LOPES MEIRELLES<sup>1</sup> os convênios “são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes.”

O convênio, portanto, consiste na transferência de recursos financeiros para a execução de programa de trabalho de interesse recíproco em regime de mútua cooperação, desde que os partícipes estejam devidamente aparelhados para a consecução da atividade acordada.

Os princípios da impessoalidade e moralidade, previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição, recomendam que a celebração de convênio com entidades privadas sem fins lucrativos seja precedida de chamamento público, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste, já que se a Administração dispõe de crédito para subvenções de

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32ª edição. Editora Malheiros, São Paulo: 2006, pág. 407.



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

atividades de interesse público, compete-lhe assegurar que a sua transferência aos entes interessados se dê sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza.

Nesse sentido, a mais renomada doutrina manifesta-se no sentido da obrigatoriedade de processo seletivo para celebração de instrumentos de convênio com entidades privadas.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello defende:

Para travar convênios com entidades privadas – salvo quando o convênio possa ser travado com todas as interessadas – o sujeito público terá que licitar ou, quando impossível, realizar algum procedimento que assegure o princípio da igualdade (*in* Curso de Direito Administrativo, 20 ed., Malheiros, SP, 2006; p.627).

De igual forma, Marçal Justen Filho sustenta:

... é perfeitamente possível que o aperfeiçoamento do convênio importe situação de excludência, em que existam instituições privadas em situação equivalente, todas pretendendo a associação com o Estado. Em tais hipóteses, poderá tornar-se obrigatória... Esse é o fundamento pelo qual se defendeu o entendimento de que os contratos de gestão com organizações sociais e os termos de parceria com as OSCIPs poderão exigir a realização de licitação. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12 ed., Dialética, SP, 2008; p. 872).

À luz da documentação remetida à Corte pela notificada, falta não só a indicação dos critérios empregados pela Administração para a escolha da entidade IPOAM, como também: a) o detalhamento das metas e resultados esperados, b) a forma de seleção das pessoas beneficiadas pela execução do convênio, c) a especificação das despesas. O plano de aplicação constante do plano de trabalho as registra tão somente pelos seus valores globais, d) prova da capacidade administrativa e operacional da entidade particular para a consecução do objeto avençado.



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

O plano de trabalho é instrumento essencial ao convênio, pois, nos termos do art. 116, §1º da Lei n.º 8.666/93, deve conter as justificativas para a celebração do acordo, a descrição completa do objeto, o detalhamento das metas e resultados esperados, cronograma de execução, prazos e custos. É, instrumento que permite à sociedade e aos órgãos de controle fiscalizar a legalidade dos ajustes.

Quando incompleto, ou pouco detalhado, como na presente hipótese, o plano de trabalho, no lugar de viabilizar o controle dos acordos, embaraça a identificação das atividades praticadas e dos resultados alcançados com o emprego de recursos públicos e concorre para o desvio de finalidade, desvirtuando, assim, o interesse público, que deve estar presente em toda a sua execução.

Mas não é só. É largo e pouco específico o objeto do convênio n. 18/2010. A indicação, na cláusula primeira do ajuste, de que a entidade desenvolverá **“qualquer tipo de atendimento necessário ao restabelecimento do cidadão, inclusive oftalmológico”**, é incapaz de precisar que atividades de interesse social serão desenvolvidas para assegurar “melhoria no padrão de qualidade de vida”

Aliás, o IPOAM – conveniente responsável pela execução da avença – elege, nos termos do art. 3º de seu Estatuto Social, objetivos voltados tão só à área de oftalmologia, circunstância que, a rigor, não o qualifica para desempenhar atendimentos relacionados a qualquer outra área de atuação.

Por ser o convênio instrumento jurídico adequado para a execução, em regime de mútua cooperação, de serviços de interesse recíproco da Administração Pública e de organizações particulares, não é razoável transferir recursos financeiros a quem não conta com competência institucional

4



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

comprovada, tampouco precisa as atividades que serão custeadas com recursos públicos para a obtenção de resultados voltados ao interesse da comunidade.

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas requer a Vossa Excelência que:

1. determine a apuração do fato, mediante identificação de possível ilegalidade na celebração do Convênio n.º 18/09-SEAS e de seus aditivos, determinando inspeção e emissão de relatório conclusivo;
2. identificar se já houve prestação de contas dos recursos públicos já recebidos pelo Instituto de Pesquisa e Assistência Oftalmológica da Amazônia-IPOAM; e, na hipótese de ausência, instaurar tomada de contas;
3. dar ciência a este Ministério Público acerca dos encaminhamentos e resultados alcançados.

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, em Manaus, 22 de setembro de 2010.

**Elissandra Monteiro Freire de Menezes**  
Procuradora de Contas

**Evelyn Freire de Carvalho Langaro Pareja**  
Procuradora de Contas

**Ruy Marcelo Alencar de Mendonça**  
Procurador de Contas