



REPRESENTAÇÃO N. 049/2017-MP-RCKS

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

Requer

13140-22/06/2017 019898 TRIB. DE CONTAS DO EST. DO AM. OUTUBRO 2017

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, de forma a impugnar a celebração do Contrato de Gestão n. 01/2015**, formalizado entre o Estado do Amazonas, por meio da Secretaria de Estado da Casa Civil, e a Agência Amazonense de Desenvolvimento Econômico e Social – AADES, Serviço Social Autônomo cuja criação foi autorizada pela Lei n. 3583/2010 e efetivada pelo Decreto n. 30988/2011 .

Este *Parquet* tomou conhecimento da pactuação do referido instrumento, momento no qual solicitou dos signatários, mediante ofícios requisitórios 46/2017/1ª Procuradoria e 47/2017/Coordenadoria de Pessoal, esclarecimentos acerca da parceria, para que restasse demonstrada a estrita licitude do ajuste.

[Assinatura]



Em resposta, remeteu-se a este Ministério Público os Ofícios n. 033/2017-GP/AADES e 103/2017-CASA CIVIL, nos quais foram trazidas justificativas e farto acervo documental.

Após exame da documentação, entende este Agente Ministerial que se encontra configurado um quadro de inobservância às normas que devem reger a Administração Pública, por todos os motivos que se discrimina doravante.

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

A Administração Pública, por gerir recursos e interesses de toda a coletividade, submete-se a um conjunto próprio e específico de princípios e regras que devem vincular a sua atuação, de modo a privilegiar o interesse público sobre o particular.

Esse regime impõe influxos específicos quanto à forma de admissão de pessoal, de contratação e para a realização de despesas. Nesse toar, há de se observar as regras atinentes à realização de concurso público, de licitação e de observância das fases para empreender dispêndios.

Relevante trazer, nesse particular, a sempre oportuna lição de Dirley da Cunha Junior¹, o qual, debruçando-se sobre o aspecto teleológico dos serviços sociais autônomos (natureza jurídica da AADES), expôs 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)”.

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 Sylvania Zanella di Pietro², em escólio de habitual brilhantismo, sufraga o posicionamento ora defendido:

¹ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 4. Ed. Salvador: JusPODIVM, 2006.

² DI PETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2017.



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas
1ª Procuradoria



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.

Tecidas essas considerações, nota-se, da leitura do Contrato de Gestão n. 01/2015 e das peças que o acompanham, que houve notória transgressão normativa. É que, em verdade, sob o pretexto de elaborar projetos para o desempenho de atividades a cargo dos órgãos e entidades vinculados ao Poder Executivo Estadual, o que a AADES efetivamente faz por meio do citado instrumento é a inserção de mão de obra na Administração Pública Estadual, em fraude aos ditames legais que impõem a realização de concurso público ou contratação temporária para atendimento de necessidade de excepcional interesse público. Não apenas. A adoção do modelo gera ilícita flexibilização no que diz respeito ao dever de licitar imposto às aquisições de compras e serviços pelo Poder Público, além de lançar para o âmbito privatístico a realização de despesas de clara natureza pública, que deveriam se submeter às regras gerais de finanças públicas e de responsabilidade fiscal.

Os agentes contratados pelo serviço social autônomo, conforme diretrizes traçadas no plano de trabalho referente ao indigitado contrato de gestão, atuam no “apoio operacional e administrativo aos projetos dos órgãos que integram a máquina pública do Estado do Amazonas”. Ocorre que esse suposto *apoio* mascara captação ilícita de mão de obra, para o desenvolvimento de misteres que não guardam quaisquer peculiaridades em relação às funções atinentes aos cargos do quadro regular da Administração Pública.



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas
1ª Procuradoria



Compulsando planilha de projetos gerenciados em decorrência da vigência do Contrato de Gestão n. 01/2015, vê-se que, a despeito da espantosa miscelânea de ações desenvolvidas pela agência (a qual será abordada de forma minuciosa mais à frente), há um ponto em comum entre elas: todas são 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 AADES e aquele que é cometido ao Poder Público.

Buscou-se justificar, em resposta às aludidas requisições ministeriais, que, por haver recrutamento de força laboral voltada à consecução de projetos, e não ao exercício de serviços públicos em sentido estrito, estaria plenamente rechaçado o vício atinente à burla do regime jurídico-administrativo para admissão de pessoal. Entretanto, a justificativa se empalidece, diante da impugnação quanto aos próprios objetos das parcerias firmadas entre a AADES e o Estado.

Não afasta a ilicitude o fato de a AADES contratar pessoas temporariamente para trabalharem em projetos definidos juntamente com a Administração, se esses próprios projetos se convolam em expedientes atentatórios aos ditames constitucionais de cargos, carreiras e concurso público, ou de contratação temporária nas hipóteses excepcionais anuídas pelo texto constitucional.

Ademais, ao dispor recursos do erário a pessoa jurídica de direito privado não pertencente à Administração Pública, o Estado flexibiliza indevidamente o procedimento de aquisição de produtos e serviços.

Revestindo-se as atividades da AADES de todos os contornos de serviços públicos que deveriam observar o regramento específico à espécie, é clara a necessidade de realização de licitação nos moldes da Lei n. 8666/1993, não se admitindo sejam as contratações e demais aquisições relegadas a eventuais regulamentações internas da entidade, sem o cumprimento estrito do dever de licitar contido no artigo 37, XXI, da Carta Magna.

No tocante às despesas para custeio dos serviços públicos (mais uma vez se assentando a premissa de que as atividades desenvolvidas pela AADES se perfazem como tal classe de serviços), deveriam respeitar os comandos da Lei n. 4320/1964, no que essa predispõe a obrigatoriedade de prévio empenho e liquidação antes do pagamento aos fornecedores selecionados mediante procedimento licitatório.



Quanto aos créditos para respaldo orçamentário dessas despesas, por se voltarem a atividades inerentes aos quadros próprios dos órgãos e entidades da Administração Pública, necessitariam estar consignados nas dotações atinentes àquelas unidades, e não a ente interposto.

Por seu turno, ainda se deve pontuar que o modelo impugnado contrasta com a Lei Complementar n. 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), sobretudo no que atine ao limite de gastos com pessoal.

É que, não obstante o pessoal empregado pela AADES 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 AADES demonstra nítida substituição de servidores públicos, 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, §1º, do referenciado diploma.

II – DA INEXATIDÃO DO OBJETO PACTUADO

Sobre o assunto abordado nesse tópico, há de se considerar que o Contrato de Gestão n. 01/2015 possibilita a AADES exercer, em conjunto com a Administração Pública, atividades múltiplas, algumas em campos de atuação totalmente discrepantes. O fato claramente macula o modelo adotado, porque não se trata de fomento estatal para prestação de misteres específicos e delimitados, mas sim transferência de recursos públicos para entidade privada que se encarrega de executar uma pluralidade de serviços nitidamente públicos, ao alvedrio desarrazoado do Estado.

Importa, neste momento, discorrer sobre a conceituação e levantamento histórico dos serviços sociais autônomos, a fim de fundamentar precisamente o que acima se afirmou.

Para a conceituação das referidas entidades, este *Parquet* se vale do que definiram Ubiratan Aguiar e Andrei Aguiar³, para quem “os serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas de direito privado, criados por lei, sendo pela ampla doutrina

³ Ubiratan Aguiar, Andrei Aguiar. **Questões polêmicas do Sistema “S” sob a ótica do TCU**. 1 ed – Belo Horizonte: Fórum, 2015.



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas
1ª Procuradoria



definidos como entidades paraestatais, atuando, portanto, de maneira conjunta com o Poder Público, desenvolvendo funções voltadas à assistência social e à formação profissional no âmbito do setor econômico ao qual se vinculam".

O retrospecto histórico demonstra que os serviços sociais autônomos foram criados, inicialmente, com foco na aprendizagem industrial e comercial. Trata-se do modelo clássico, implantado nos anos de 1940 e ainda vigente, denominado sistema "S" (conhecido dessa forma pelos exemplos SESC, SENAC, SENAI, SESI, SEST, SENAR) o qual, por meio de atividades próprias sustentadas por contribuições sociais, visa ao incremento da iniciativa privada.

Passado um tempo, os serviços sociais autônomos adquiriram nova roupagem, agregando ao seu conceito entidades para as quais se destina dotação própria no orçamento (em detrimento do recebimento de contribuições sociais), criadas para a promoção de atividades estatais específicas, não exclusivas do Estado, que tenham por objetivo o atendimento de interesses sociais mediante articulação entre o setor público e o privado, efetivada por contrato de gestão. São exemplos do segundo caso a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX-Brasil), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e a Agência Paraná de Desenvolvimento (APD).

Os exemplos desse segundo grupo de serviço social autônomo, sem embargo de possuírem objetos diferentes, guardam similaridade no que diz respeito ao propósito específico de atuação. Veja-se o que consagra as normas instituidoras das referidas entidades:

- a Apex-Brasil, criada pelo Decreto 4.584/2003, após autorização da Medida Provisória 106/2003 (convertida na Lei n. 10668/2003), tem por Âmbito de atuação segundo o artigo 2º do seu decreto instituidor, "a execução de políticas de promoção de **exportações** em cooperação com o Poder Público, inclusive ações para promoção de investimentos;

- a criação da ABDI foi autorizada pela Lei n. 11080/2004, a qual delimita a atuação daquela na promoção e execução "de políticas de **desenvolvimento industrial**, especialmente as que contribuam para a geração de empregos, em consonância com as políticas de comércio exterior e de ciência e tecnologia";



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas
1ª Procuradoria



- a APD “tem por missão institucional a promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado do Paraná, através da prestação de serviços de atração de investimentos econômicos ao Estado, com ênfase na identificação de oportunidades de negócios que resultem na **conquista de novas empresas** e, por consequência, na geração de empregos, na otimização do uso dos recursos energéticos e na modernização tecnológica” (art. 2º, da Lei n. 17.016/2011 do Estado do Paraná);

Traz-se os exemplos acima como parâmetro de comparação com a AADES, entidade que guarda aparente similitude com os modelos apontados, porém com ponto dissonante nodal em relação àqueles.

Acerca da aparente similitude, verifica-se que a AADES desempenha suas atividades por meio de contratos de gestão firmados com o Estado, instrumento que viabiliza o aporte de recursos públicos à instituição.

Contudo, diferentemente dos casos citados, a agência amazonense, além de não atuar para desempenho de atividades privadas, mas sim para prestação de serviços públicos, não possui um propósito específico de fomento.

Os projetos em andamento gerenciados pela AADES, cuja manutenção se efetivou com o contrato de gestão combatido, revelam uma gama de atribuições da agência nos mais diferentes setores da Administração Pública Estadual – de ações sociais de operacionalização dos Centros Estaduais de Convivência da Família e do Idoso – CAFs (Contrato n. 01/2011, celebrado com a Secretaria de Assistência Social – SEAS), passando pela dinamização e fortalecimento de cadeias produtivas agropecuárias do Amazonas (Contrato n. 01/2015, celebrado com a Agência de Defesa Agropecuária e Florestal do Estado do Amazonas – ADAF e com a Secretaria de Proteção Rural – SEPROR) e chegando a empreender atividades no interesse da execução penal e de medidas socioeducativas (contratos n. 01/2014 e 01/2015, celebrados, respectivamente, com a Secretaria de Administração Penitenciária – SEAP e com a Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUSC).

Seria absurdo cogitar que o ente de cooperação tivesse expertise para atuar em conjugação com o Estado em setores tão diversos. A burla ao ordenamento jurídico é evidente. Na realidade, é o próprio Estado que cria, por meio dos ajustes celebrados com a instituição, demandas das mais variadas características, oportunizando que a



entidade atue, sob manto do direito privado, em ações que deveriam se submeter integralmente ao regime jurídico-administrativo.

Outrossim, especificamente quanto ao Contrato n. 01/2014, firmado com a SEAP, para implantação de “um centro de operações e conteúdo videomonitorado como instrumento estratégico de gestão, segurança e monitoramento das unidades prisionais da capital”, há flagrante conflito de modelos gerenciais, uma vez que a SEAP possui contratos administrativos com empresas privadas (Umanizzare e Rh Multi) visando à cogestão dos estabelecimento prisionais, o que denota que a AADES se imiscuiu em área que já se encontrava abrangida por relação contratual entre o Estado e particulares, relação essa ditada por imperativos normativos de direito público, e, por essa razão, não sujeita à interferência de entidade particular que atua à margem daquele regime.

III – DA AUSÊNCIA DE VANTAJOSIDADE E ECONOMICIDADE DO MODELO DE PARCERIA AJUSTADO

Mesmo que se cogite que os serviços prestados pela AADES ostentam natureza privada, havendo a licença para a celebração de ajuste nos termos atualmente empreendidos, nota-se a falta de vantajosidade do modelo para a Administração e a ausência de real economicidade ao erário.

Conforme justificativa constante do Plano de Trabalho atinente ao Contrato de Gestão n. 01/2015, a proposta do instrumento é a de *“crescimento anual e progressivo tanto no número de contratos de gestão quanto na quantidade de termos de parcerias celebrados com parceiros estaduais, além do aumento no volume de recursos financeiros captados para novos projetos”*.

Em tempos de crise e diminuição de receita, ainda sentidas em âmbito nacional, impugna-se essa diretriz estratégica.

A parceria do Poder Público com o terceiro setor possui amparo no ordenamento jurídico, mas somente se agasalha de licitude se for dotada de eficiência e eficácia, mediante a soma de contributos válidos prestados pelo ente particular ao atendimento do interesse público.

O terceiro setor, seja qual for a natureza jurídica do particular, jamais deve servir apenas de agente interposto para captar recursos públicos. Deve, ao contrário,



Estado do Amazonas
Ministério Público do Estado do Amazonas
1ª Procuradoria



possuir estrutura operacional própria que possa agregar com o trabalho desenvolvido pela máquina administrativa. Essa é a inteligência que deve nortear qualquer parceria entre setor público e privado.

O Contrato de Gestão n. 01/2015 mantém a AADES como destinatária de grande parcela de recursos públicos. O valor global do ajuste atinge a vultosa monta de R\$ 57.725.000,00, a ser repassada à entidade durante quatro exercícios financeiros.

Ao mesmo tempo em que o Estado se compromete a verter quantidade tão significativa de recursos à entidade privada, os próprios serviços públicos carecem de lastro financeiro para a prestação devida. Não é desconhecida a dificuldade que a Administração Pública Estadual tem encontrado para oferecer os serviços mais basilares à população – nos últimos anos, são exemplos de reflexos da crise o atraso no pagamento de profissionais e fornecedores contratados para atuar na área de saúde; a demora excessiva em nomear aprovados no último concurso público realizado para provimento de cargos na SUSAM e entidades relacionadas com a pasta; o fechamento de unidades de saúde; a aprovação da Lei Estadual n. 4163/2015, que promoveu reforma na estrutura administrativa do Poder Executivo visando à minoração de custos.

Todos os fatos reportados no parágrafo anterior alertam para a necessidade de que os gastos estaduais se deem para o atendimento de demandas sociais prioritárias. Decerto, a atuação da AADES não se volta a esse propósito.

Privilegiar o financiamento de contrato de gestão dispendioso, enquanto a população carece de serviços básicos, é medida que expõe a falta de vantajosidade do ajuste impugnado, na medida em que não resta demonstrada a vantagem que a sociedade, representada pela Administração Pública, aufere com a parceria, sobretudo em momento de escassez de recursos para atendimento de demandas primárias.

Nota-se ainda, da análise do plano de trabalho, que a maior parte dos gastos envolvidos no Contrato de Gestão n. 01/2015 se dá no interesse da administração da AADES, ou seja, tem por escopo o custeio de “atividades de natureza tipicamente administrativa, manutenção da unidade administrativa, bem como aparelhamento, aquisição de materiais permanentes, modernização das instalações físicas, entre outras que promovam suporte às suas atividades finalísticas”. Previu-se, para custeio dessa ação no exercício de 2015, o montante de R\$ 6.483.858.77, ao passo que o cronograma de gastos consignou no mesmo período, para “remuneração de pessoal ativos e



encargos sociais” e “planejamento, desenvolvimento, controle e avaliação de projetos”, as quantias, respectivamente, de R\$ 4.877.952,83 e R\$ 74.188,40.

Revela-se assim um contrassenso absurdo – a AADES percebe do Estado, por meio do Contrato de Gestão n. 01/2015, valores muito mais altos para a própria manutenção do que para o desenvolvimento da sua atividade finalística. Cabe aqui rememorar o artigo 1º, §2º, da lei que autorizou a criação da AADES (Lei Estadual n. 3583/2010), o qual define a atividade-fim daquela como o “desenvolvimento, administração e execução de projetos solicitados por órgãos ou entidades da Administração Direta e Indireta do Governo no Estado do Amazonas, com definição de metas a serem alcançadas, forma de supervisão, controle e avaliação dos recursos financeiros alocados”.

Nesse talante, é notória a falta de economicidade do contrato de gestão. O Estado transfere recursos a um agente privado interposto para que este consiga, primeiramente, arcar com os seus próprios custos operacionais e aparato administrativo. Nessa esteira, embora seja dispensada a cobrança de “taxa administrativa” no ajuste (conforme alude o ofício da AADES encaminhado em resposta à requisição ministerial), a parceria com a agência se revela altamente dispendiosa, uma vez que os custos administrativos para a manutenção daquela continuam sendo suportados pelo erário, perfazendo, inclusive, a parcela mais significativa dos gastos atinentes ao contrato de gestão.

O cenário atual reclama a utilização mais racionalizada possível de bens econômicos, não se podendo anuir com a manutenção (e mesmo expansão, como pretende o plano de trabalho que acompanha o contrato de gestão combatido) de dispêndios estatais que custeiam entidade privada em detrimento das próprias unidades componentes da Administração Pública.

Ante todo o exposto, requer este Órgão Ministerial o **CONHECIMENTO** e **PROCEDÊNCIA** desta Representação, para o fim de considerar **ILEGAL** o Contrato de Gestão n. 01/2015, assinalando prazo ao Secretário de Estado Chefe da Casa Civil para seu desfazimento. Pugna também:



Estado do Amazonas
Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas
1ª Procuradoria



- pelo encaminhamento desta exordial ao setor de protocolo para autuação como Representação, conforme disciplina o artigo 288, §2º, da Resolução n. 04/2002-TCE/AM;
- pela **NOTIFICAÇÃO** dos Srs. **Raul Armonia Zaidan e Ana Paula Machado Andrade Aguiar**, na qualidade, respectivamente, de Secretário de Estado Chefe da Casa Civil e Secretária de Estado Extraordinária designada para a Presidência da AADES à época da celebração do Contrato de Gestão n. 01/2015, bem como dos Srs. **José Alves Pacífico**, atual titular da Secretaria de Estado da Casa Civil, e **Márcia Augusta de Souza**, que se encontra hodiernamente no exercício da Presidência da AADES;
- sejam observadas as demais medidas atinentes ao regular desenvolvimento do feito.

Ministério Público de Contas do Estado do Amazonas. Manaus, 22 de junho de 2017.


Roberto Cavalcanti Krichanã da Silva
Procurador de Contas

Um

