



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Senhor Conselheiro Paulo Curi Neto

Relator das Contas da Secretaria de Estado da Saúde

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - MPC/RO, órgão de estatura constitucional, previsto no artigo 130 da Constituição da República, com sede na Av. Presidente Dutra, 4229, Bairro Pedrinhas, nesta Capital, no exercício de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda e a fiscalização do cumprimento da lei no âmbito do Estado de Rondônia e seus municípios, assim como fundado nas disposições contidas nos artigos 80, I, e 81 da Lei Complementar nº 154/96, bem como no artigo 230, I, do Regimento Interno da Corte de Contas, e na Resolução nº 76/TCE-RO/2011 **FORMULA**

REPRESENTAÇÃO, com pedido de decisão monocrática

Para apuração de irregularidade na celebração de convênio, entre Estado de Rondônia, com interveniência da Secretaria de Estado da Saúde - SESAU, e o Instituto de Tecnologia, Educação, Pesquisa Socioambiental e Cultural do Mamoré-ITEM, entidade sem fins lucrativos que possui vínculos inequívocos com a Deputada Estadual Ana Lúcia Dermani de Aguiar, fato que constitui ofensa aos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade e moralidade.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

1 - Resumo dos fatos

Em 12 de dezembro do ano de 2011 foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, pelo Presidente do Conselho Estadual de Saúde de Rondônia - CES/RO, Senhor Raimundo Nonato Soares, cópias de processos administrativos relativos a convênios celebrados entre o Estado de Rondônia e entidades ligadas a Deputados Estaduais.

Conforme narra o Presidente do CER/RO, é possível verificar, em alguns processos, "notória e pública ligação" das entidades com representantes do Legislativo Estadual. Salieta ainda o Senhor Raimundo Nonato que existe uma "predileção de algumas entidades sem histórico algum de serviços que chegam inexplicavelmente a receber por 2 ou mais convênios, com valores superiores a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais)".

De posse dos referidos processos administrativos, constatou-se que, de fato, algumas entidades sem fins lucrativos foram contempladas com a concessão de subvenções sociais, intermediadas por convênios, apesar de terem ligação inequívoca com Deputados Estaduais, os quais, em todos os casos, foram os próprios autores das Emendas Parlamentares que resultaram nos repasses.

A questão, por afrontar precedente normativo do Tribunal de Contas, conforme será expandido adiante,



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

bem como princípios de ordem constitucional e administrativa, merece abordagem minuciosa.

2 - Das subvenções e dos convênios

Segundo preleciona Sérgio Jund¹, "subvenções são transferências correntes de recursos destinados a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas e visam à suplementação dos recursos de origem privada destinados à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica, educacional, sociais e, ainda, para cobrir o déficit de empresas públicas, ou seja, pertencentes à Administração Indireta".

Subsistem no ordenamento jurídico pátrio duas espécies de subvenções, quais sejam: (i) subvenções sociais e (ii) subvenções econômicas. *In casu*, interessa tão somente abordar a primeira, haja vista ter sido utilizada para o repasse de valores a instituições privadas no âmbito do Estado de Rondônia.

As subvenções sociais estão previstas no art. 16 da Lei nº 4.320/64, *in verbis*:

"Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a êsses objetivos, revelar-se mais **econômica**.

¹ JUND, Sérgio. Administração, Orçamento e Contabilidade Pública. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, pag. 290.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

De acordo com os preceptivos legais acima transcritos, tem-se que subvenções sociais são aquelas que destinam a entidades públicas ou privadas, sem finalidade lucrativa, recursos financeiros com vistas à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional.

Ressalte-se que a concessão de subvenções deve ser excepcional, tendo vez sempre que tais serviços não puderem ser prestados diretamente pelo ente público e que a atuação de entidades privadas se revelar mais econômica.

Nesses termos é a lição lapidar de Sérgio Jund², senão vejamos:

"[...] a subvenção deve ser a exceção, pois a regra seria o ente governamental, caso possua condições e tenha interesse, fazê-lo diretamente, reservando as subvenções para suplementar a iniciativa dos particulares que atuarem nesse

² JUND, Sérgio. Administração, Orçamento e Contabilidade Pública. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, pag. 290.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

mister, após a devida aprovação pelos órgãos oficiais quanto aos critérios da legalidade e legitimidade na aplicação dos recursos por parte da entidade que o receberá”.

Saliente-se ainda a necessidade de participação de órgãos oficiais na análise dos critérios de **legalidade** e **legitimidade** na aplicação dos recursos. Significa que, na prática, a entidade beneficiária deverá atentar não só para parâmetros legais, mas também observar princípios do regime jurídico-administrativo vigente no país.

Avançando, impende destacar que o principal instrumento de transferência de recursos para a iniciativa privada é o **convênio**, instituto que, nas palavras de Maria Sylvia Zanella di Pietro, é a “*forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração*”³.

Constata-se, portanto, a possibilidade de concessão de **subvenções sociais**, a instituições privadas, sem fins lucrativos, **valendo-se de convênio**, para fins de estabelecimento de cooperação com o Poder Público, destinada à prestação de serviços de assistência social, médicos e/ou educacionais.

Nos termos expendidos alhures, além de se mostrar mais **econômica**, dita transferência de recursos

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. 19ª Ed. São Paulo: Atlas, 2006, pag. 337.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

deverá observar o regime jurídico administrativo do país, respeitando os princípios da legalidade, igualdade, impessoalidade e moralidade administrativa.

Por legalidade, conforme clássica definição, deve-se entender que ao administrador público, como *longa manus* do legislador, somente é dado fazer aquilo que a lei expressamente permite ou autoriza.

A igualdade e a impessoalidade, princípios dessa feita considerados em uma só assentada, prestam-se a impedir que entidades particulares sejam favorecidas ou prejudicadas em decorrência de características pessoais, tais como relacionamentos de amizade ou de inimizade com autoridades responsáveis pelo repasse de finanças.

Ademais, **a promoção pessoal**, uma das facetas não quistas da impessoalidade, deve ser veemente repudiada, tanto pela administração pública quanto pelos órgãos de controle, notadamente quando almejada ou alcançada com supedâneo em verbas públicas.

Por fim, em observância ao princípio da moralidade, deve o administrador pautar sua atuação nos preceitos de ética, honestidade e boa-fé. Acerca do princípio, calha trazer à baila os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho⁴:

⁴ Filho. José dos Santos Carvalho. Manual de Direito Administrativo. 22^a Ed. Editora: Lumen Juris.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

“O princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve exigir não somente em relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.

O art. 37 da Constituição Federal também a ele se referiu expressamente, e pode-se dizer, sem receio de errar, que foi bem aceito no seio da coletividade, já sufocada pela obrigação de ter assistido aos demandados de maus administradores, frequentemente na busca de seus próprios interesses ou de interesses inconfessáveis, relegando para último plano os preceitos morais de que não deveriam se afastar.

O que pretendeu o Constituinte foi exatamente coibir essa imoralidade no âmbito da Administração. Pensamos, todavia, que somente quando os administradores estiverem realmente imbuídos de espírito público é que o princípio será efetivamente observado. Aliás, o princípio da moralidade está indissociavelmente ligado à noção do bom administrador, que não somente deve conhecer da lei como dos princípios éticos regentes da função administrativa.”

Em todo caso, é clarividente que os princípios abordados convergem no sentido de que ao administrador não é possível valer-se da coisa pública para a busca de interesses próprios ou que não correspondam a aspirações legítimas da sociedade. **Assim,**



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

tem-se por necessário coibir o repasse de valores públicos a entidades privadas ligadas, direta ou indiretamente, a autoridades públicas.

Com esse desiderato, a eminente Procuradora do Ministério Público de Contas, Yvonete Fontenelle de Melo, manifestou-se nos seguintes termos⁵:

" [...] há que se adotar medidas que **coíbam a utilização de recursos públicos por 'entidades beneficentes', para promoção pessoal de políticos.**

Atendendo aos requisitos legais qualquer pessoa pode fundar uma instituição beneficente. Costumeiramente os políticos o fazem, montam uma sociedade beneficente, e passam a atender a população carente, não havendo ilegalidade nesse fato. Salvo as vedações previstas em normas eleitorais, não há óbice à instituição e atuação de entidade beneficente por políticos.

Todavia, **é vedada a utilização de recursos públicos para promoção pessoal de políticos.** Portanto, não é permitido que pessoa vinculada a entidade ou com familiares diretos que a dirijam utilizem a estrutura daquela para promoção pessoal junto à população carente, com recursos públicos.

Ressalte-se que a Carta Magna, no § 1º do artigo 37⁶ veda até a promoção pessoal de autoridades ou

⁵ Parecer nº 308/2010 - processo nº 3795/2004.

⁶ CF37§ 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

servidores públicos com recursos públicos no âmbito da Administração. O que reforça a necessidade da extensão desse proibitivo àqueles que estejam realizando serviços à comunidade com recursos públicos.”

Em sua conclusão, a D. Procuradora postulou, em caráter inibitório, que fosse firmado precedente que aduzisse a *“inconstitucionalidade por contrariedade aos princípios da moralidade e da impessoalidade dispostos no artigo 37 da Constituição Federal, (de se) avançar convênio com entidades que promovam de qualquer forma as pessoas de seus dirigentes, parentes ou agentes políticos”*.

Ato seguinte, a Corte de Contas, acompanhando voto do Eminentíssimo Conselheiro Paulo Curi Neto, firmou precedente normativo⁷, de cunho preventivo e pedagógico, com o seguinte teor:

“É vedado à Administração Pública o repasse de recurso público, por meio de convênio, pacto, ajuste ou outro instrumento congêneres que caracterize acordo de vontades para a satisfação de objetivos comuns, a entidades que direta ou indiretamente guardem relação com pessoa participante de pleito eleitoral. Tal vedação tem por fim precaver a promoção pessoal de político ligado a essas instituições e o malferimento dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da isonomia etc.”

⁷ Decisão nº 74/2011.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

O precedente normativo foi comunicado a todos os gestores estaduais e municipais, cumprindo destacar o recebimento do Ofício Circular nº 007/PLENO/SGS/11 pelo Excelentíssimo Governador do Estado de Rondônia - Senhor Confúcio Aires Moura e pelo Secretário de Estado da Saúde - Senhor Orlando José de Souza Ramires, ambos em **27.7.2011**.

Destaque-se ainda que recentemente o Comitê Rondônia Contra a Corrupção - CERCCO, entidade que congrega 14 (quatorze) instituições federais e estaduais, da qual fazem parte Tribunal de Contas e Ministério Público de Contas do Estado, remeteu ao Estado e aos Municípios de Rondônia a Nota Técnica nº 1/2012, que recomenda a não transferência de recursos públicos a entidades que mantenham relação direta ou indireta com candidatos ou políticos eleitos⁸.

3 - Do Processo Administrativo nº 01-1712.01352-00/2011

O processo referenciado tem por objeto a celebração de convênio entre o Estado de Rondônia, por intermédio da Secretaria de Estado da Saúde, e o Instituto de Tecnologia, Educação, Pesquisa Socioambiental e Cultural do Mamoré - ITEM, **entidade sediada no Município de Porto Velho e declarada de utilidade pública com base em Projeto de Lei apresentado pela Deputada Ana Lúcia Dermani, mais conhecida como "Ana da 8"**⁹.

⁸ <http://www.tce.ro.gov.br/noticia.aspx?id=5203>

⁹ Fl. 41 do processo administrativo.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

O Processo deu origem ao Convênio n° 092/PGE-2011¹⁰, por meio do qual foi repassado ao ITEM o valor de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), destinado à execução do Projeto "Ação Global em Saúde", que seria uma "ação conjunta dos partícipes, com atividades desenvolvidas na área de saúde em favor das pessoas necessitadas de atendimento, notadamente as mais carentes, através de assistência médica especializada¹¹", nos Municípios de Guajará-Mirim e Nova Mamoré.

O Convênio foi celebrado em 20 de junho de 2011. Saliente-se que, nos moldes contidos no ofício n° 3441/CONV/GAB.SESAU¹², o prazo para execução dos serviços pelo instituto expirou em 1.11.2011, devendo a prestação de contas dos repasses ter sido efetivada até 31.12.2011.

No vertente caso, patente a existência de afronta aos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade e à moralidade, tendo em vista a ligação existente entre a **Deputada Estadual Ana Lúcia Dermani de Aguiar** e o **ITEM, entidade** que, segundo consta da ata n° 4 da AGE, era presidida, até 15.5.2011, pela Senhora Luciana Dermani de Aguiar, irmã da Parlamentar, conforme consta dos documentos às fls. 7, 27, 42 e 85 do processo administrativo, dentre os quais se destaca a solicitação de liberação, dirigida ao Governador do Estado, do valor de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), que findou sendo transferido por meio de convênio.

¹⁰ Fls. 56/62 do Processo Administrativo.

¹¹ Cláusula Primeira do Convênio n° 092/PGE-2011 (fl. 56 do processo administrativo).

¹² Fl. 83 do Processo Administrativo.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Após **15.5.2011**, assumiu a presidência do ITEM a Senhora Lolita Lacerda Rodrigues, como se pode constatar dos documentos às fls. 15, 19/21, 29, 37/38, 62, 78, 84 e 88¹³. **Nada obstante, mesmo nesse caso, é palpável a ligação entre a Deputada Ana Lúcia Dermani e a nova Presidente do ITEM.**

Explique-se.

Conforme consta do diário da Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia n° 32 (fl. 368), de 29 de março de 2011, a Senhora Lolita Lacerda Rodrigues foi nomeada para exercer o **cargo em comissão de Assessor Parlamentar no Gabinete da Deputada "Ana da 8"**, com efeito a partir de 1° 2.2011¹⁴.

Por outro lado, no diário n° 040 (fl. 47), de **11.4.2011**, consta a exoneração da Assessora Parlamentar, com efeitos a partir de 10.3.2011¹⁵. O afastamento da subordinação direta com a Deputada "Ana da 8" deu-se, ao que tudo indica, exatamente para que a Senhora Lolita assumisse a presidência do ITEM.

A partir de então, é possível verificar uma série de atos, praticados com uma celeridade

¹³ Saliente-se que, mesmo antes da assunção formal da presidência do ITEM, a Senhora Lolita já atuava como tal, como se pode constatar dos documentos constantes às fls. 84 e 85, **datados, ambos, de 9.5.2011**, que apontam como presidente da instituição, respectivamente, as Senhoras Lolita Lacerda Rodrigues e Luciana Dermani de Aguiar.

¹⁴ Doc. Anexo.

¹⁵ Doc. Anexo.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

inquestionável, que resultaram na celebração do convênio entre o Estado de Rondônia e o Item.

Com efeito, já em **5.4.2011**, a Senhora Lolita Lacerda Silva Rodrigues locou uma sala na Rua João Goulart, 3026, São João Bosco, nesta cidade, destinada ao funcionamento do ITEM¹⁶.

Em **9.5.2011**, a Senhora Luciana Dermani Aguiar, **na qualidade de Presidente do ITEM**, solicitou a liberação de recursos orçamentários da monta de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais) em favor do ITEM, para realização da "ação global em saúde".

Em **15.5.2011**, como dito alhures, ocorreu a mudança formal da presidência do ITEM, sendo que na mesma data foi aprovado o estatuto da entidade¹⁷.

Em **26.5.2011**, apenas 11 (onze) dias depois da aprovação do estatuto, o ITEM foi declarado **instituição de utilidade pública** pelo então presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, Senhor Valter Araújo, com base em projeto de lei apresentado pela Deputada "Ana da 8"¹⁸ em **13.5.2011**.

Por fim, em **20.6.2011** foi celebrado o convênio nº 092/PGE-2011, tendo por objeto, como já mencionado, a execução do projeto "Ação global em saúde",

¹⁶ Mister se faz ressaltar a existência de documento idêntico, **de mesma data**, porém assinado pela Senhora Luciana Dermani de Aguiar (fl. 27 do processo administrativo).

¹⁷ Fls. 31/37 do processo administrativo.

¹⁸ Fl. 41 do processo administrativo.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

tendo sido disponibilizado ao ITEM, em **22.7.2011**, o montante de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais)¹⁹.

É bem verdade que o convênio foi firmado em 20.6.2011, portanto, em data anterior às cientificações do Chefe do Executivo Estadual e do Secretário de Estado da Saúde (que ocorreram em 27.7.2011) acerca do entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, que veda à Administração pública o repasse de recursos públicos a entidades que guardem relação com pessoa participante de pleito eleitoral. Bem por isso, não há que se falar, nesse caso, em punição das autoridades envolvidas com base no precedente normativo fixado pela Corte de Contas.

Nada obstante, o contexto fático narrado, o qual evidencia a ligação direta dos representantes do instituto com a Deputada Estadual "Ana da 8", demanda atuação incisiva do Tribunal de Contas na apuração de possível promoção pessoal da parlamentar e em relação à aplicação dos recursos repassados, principalmente no que diz respeito à **economicidade**, consubstanciada na compatibilidade dos valores dos materiais adquiridos com aqueles praticados no mercado.

3.1 - Da utilização do ITEM para promoção pessoal da Deputada Estadual Ana Lúcia Dermani (Ana da 8)

¹⁹ Fl. 82 do processo administrativo.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

O Estado moderno, lastreado na obra "O espírito das leis", de Montesquieu, divide-se em três funções vitais (ou três poderes, como se concebe na prática), quais sejam: Executiva, Legislativa e Judiciária.

Cada uma dessas funções se materializa por meio de órgãos, os quais, por sua vez, agem no exercício de atribuições típicas e atípicas. Nesses termos, tem-se que o Poder Executivo exerce funções típicas de chefia de Estado, chefia de governo e atos de administração. Ao mesmo tempo, legisla (art. 62 da CF/88) e pratica atos de jurisdição (julgamento de recursos administrativos), atipicamente.

De igual modo, o Poder Judiciário tem por função precípua dizer do direito no caso concreto, dirimindo conflitos que lhes são levados e promovendo a paz social. Atipicamente, legisla (Art. 96, I, "a", CF/88 - elaboração de regimento interno de tribunal) e executa leis (realiza concursos públicos, licitações, concede licença e férias a magistrados).

O mesmo ocorre com o Poder Legislativo, que a par de elaborar leis e fiscalizar (funções típicas), realiza atos de natureza executiva (provimento de cargos, concedendo férias aos seus servidores, etc.) e jurisdicional (julgamento do Presidente da República por crime de responsabilidade - art. 52, I, CF/88), ambos de forma atípica.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Essa breve explanação não foi feita sem motivo. O que se pretende evidenciar é que as atividades atípicas de cada um dos poderes são efetivadas em caráter de exceção. Nesse diapasão, **é certo afirmar que a promoção de eventos culturais, artísticos, científicos e desportivos não se encontra dentre as funções do Poder Legislativo, sendo que a prática de atos dessa estirpe, pelo Parlamento, caracteriza usurpação de função do Poder Executivo.**

A matéria já foi inclusive submetida ao crivo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, após auditoria desencadeada em março de 2008 para apuração de possíveis irregularidades em convênios firmados entre a Assembleia Legislativa e entidades sem fins lucrativos localizadas no interior do Estado.

Na ocasião, foi prolatada a Decisão nº 173/2010, *in verbis*:

"O Egrégio Plenário do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, por unanimidade de votos, decide:

I - **Negar executoriedade** aos atos praticados pelo Senhor **Neodi Carlos Francisco de Oliveira**, consubstanciados nos Atos da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia nº 006, 009, 011, 015 e 017/MD-DF/2007, que concederam créditos suplementares para a difusão cultural, por violarem o princípio constitucional da separação dos poderes, insculpido no inciso III, § 4º do artigo 60 e artigo 2º ambos da Constituição Federal/88, com a modulação dos efeitos *ex nunc*, mantendo-se, no entanto, a eficácia dos convênios já consumados com os repasses e prestação de contas;

II - **Determinar** ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia que se abstenha de realizar



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

repasses de verbas para premiações culturais, científicas, desportivas e outras a entidades privadas sem fins lucrativas, sob pena de multa (artigo 55, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 154/96) e demais sanções legais;

III - **Apensar** os autos à Prestação de Contas Anual da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia do exercício de 2007 para análise consolidada;

IV - **Dar conhecimento** desta Decisão aos interessados;

No caso, o Sodalício deixou assente a inviabilidade jurídica de repasse direto de valores da ALE/RO para instituições sem fins lucrativos.

A situação, em termos, difere da que ora se enfrenta, já que, nesse caso, quem efetiva a transferência de recursos é o próprio Poder Executivo, com interveniência da SESAU.

Sem embargo, a utilização de **Emendas Parlamentares**, de iniciativa de deputados, com vistas a transferir a instituições de "interesse público" valores consideráveis, não torna o procedimento legítimo, notadamente diante da constatação de que as ações findam, no mais das vezes, sendo atribuídas aos próprios Parlamentares²⁰, gerando com isso dividendos políticos não desejado pela Constituição Federal, como se aduzirá linhas à frente.

Tão manifesta é essa intenção que a ALE/RO inseriu, por meio da Emenda Constitucional nº 21, de

²⁰ Veja-se, v.g., a notícia veiculada no jornal "O Mamoré", em que a população agradece diretamente à Deputada Ana da 8 pela realização da Ação Global em Saúde.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

3.7.2001, o art. 136-A na Constituição Estadual de 1988, que estabelece que "a programação constante da lei orçamentária anual, decorrentes de Emendas de parlamentares é de **execução obrigatória**, até o limite estabelecido em lei." (grifou-se).

A inconstitucionalidade do dispositivo parece manifesta, tanto que o atual Governador do Estado de Rondônia, Senhor Confúcio Aires Moura, ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, ainda pendente de julgamento²¹.

O que ocorre, de fato, é que alguns Deputados, com destaque para a Senhora Ana Lúcia Dermani, promovem-se pessoalmente com a execução de emendas parlamentares, situação agravada pela existência de vínculo manifesto entre as instituições e os representantes do Poder Legislativo.

A afirmação pode ser comprovada por meio das diversas notícias jornalísticas juntadas à presente representação, nas quais a Deputada "Ana da 8" aparece ora como **parceira** do ITEM, ora como **responsável pela realização do evento nominado Ação Global Saúde & Cidadania**²².

A irregularidade da conduta, no caso, é palpável, infringindo o disposto no § 1º do art. 37 da

²¹ Adin nº 4743.

²² Nesse ponto, merecem destaque diversos comentários de leitores do Jornal "O Mamoré", que agradecem de maneira incisiva "a ação realizada pela Deputada".



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Constituição Federal de 1988²³, que veda a divulgação de atos, programas, obras, serviços e campanhas do Estado de modo a caracterizar promoção pessoal de autoridades e agentes públicos.

Ademais, evidente ainda o desrespeito ao princípio da impessoalidade, insculpido no caput do art. 37 da Lei Fundamental, na medida em que a Deputada Estadual vinculou seu nome diretamente a serviços realizados com verbas públicas. Como é cediço, o Estado, por não possuir capacidade psicológica²⁴, atua por meio de seus órgãos e agentes, sendo os atos por esses praticados imputados ao ente estatal.

Desse modo, não é aceitável que a Deputada Ana Lúcia Dermani se valha de atos do Poder Público como se tivessem sido realizados de maneira pessoal, às suas próprias expensas.

Vale lembrar que essas infringências constituem atos de improbidade administrativas, na forma prevista no art. 11 da Lei 8.429/1992, devendo cópia da vertente representação ser remetida ao Ministério Público do Estado de Rondônia, para adoção das providências consideradas pertinentes.

²³ Art. 37 [...] § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

²⁴ A capacidade psicológica é uma prerrogativa limitada às pessoas físicas, que podem, por si só, manifestar sua vontade, adquirindo direitos ou gerando obrigações.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

3.2 - Da compatibilidade dos preços contidos na planilha orçamentária que embasou o convênio com os praticados no mercado local e da prestação de contas dos recursos

O projeto apresentado sob a denominação "ação global em saúde" traz, em sua planilha orçamentária, a discriminação dos produtos, quantitativos e respectivos valores que seriam empregados na realização do evento.

Impende destacar que o exame da regularidade desses elementos, nesse primeiro momento, é praticamente inviável, tendo em conta que a menção aos materiais é extremamente genérica.

Nessa esteira, tem-se, como exemplo, a previsão de gasto no total de R\$ 30.673,00 (trinta mil seiscentos e setenta e três reais) com medicamentos, sem que haja qualquer especificação dos tipos ou espécies de produtos que seriam fornecidos à população.

Apesar disso, em pelo menos um dos casos, é possível constatar discrepância manifesta entre o valor previsto na planilha orçamentária e aqueles praticados no mercado local. Deveras, o item 5 da planilha apresentada menciona a necessidade de aquisição de 120 (cento e vinte) marmitas, no valor total de R\$ 8.212,50 (oito mil duzentos e doze reais e cinquenta centavos).

Cada marmita, desse modo, foi estimada no valor aproximado de R\$ 69,00 (sessenta e nove reais). Não é preciso muito esforço para concluir que o preço é



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

manifestamente superior a qualquer valor ofertado no mercado local, mesmo no caso de fornecimento individual de marmitex para particulares, em que os valores dificilmente superam o quantitativo de R\$ 15,00 (quinze reais).

Para se ter idéia, no processo n° 4159/2011, que tem por objeto exame de edital destinado à aquisição de refeições prontas (café da manhã, almoço e janta) para o Sistema Penitenciário Estadual, o preço unitário médio global, **considerando as três refeições**, foi de R\$ 20,22 (vinte e dois reais e vinte e dois centavos).

No processo administrativo estadual n° 01-2101.00010-02/2012, de mesmo objeto, realizado por dispensa de licitação, que resultou na contratação de empresa para o fornecimento temporário de refeições prontas, o valor contratado do almoço foi de R\$ 6,15 (seis reais e quinze centavos), consideravelmente inferior ao proposto no plano de trabalho do convênio em apreço.

É bem verdade que o valor externado na planilha orçamentária é estimativo, de modo que, na forma prevista na cláusula quinta do termo de convênio, o IPPEM tinha por obrigação "seguir o estabelecido na Lei Federal n° 8.666/93, buscando sempre, para a realização das compras e serviços, frente a terceiros, economicidade, qualidade e eficiência, através de prévia cotação de preços", sistemática que se bem aplicada é capaz de reduzir drasticamente o valor no momento da efetiva aquisição.



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

Assim, com base nessa premissa, o Tribunal de Contas deverá dar especial atenção à compatibilização entre os valores empregados pelo ITEM na realização do evento e aqueles previstos no mercado local, verificação a ser levada a cabo com base na prestação de contas apresentada pelo instituto.

Saliente-se, por fim, que o exame da prestação de contas deverá considerar os requisitos constantes da cláusula nona e parágrafos do convênio nº 092/PGE-2011.

4 - Conclusão

Diante do exposto, considerando a notória vinculação entre a Deputada Ana Lúcia Dermani (Ana da 8) e o ITEM, bem como a possibilidade de lesão ao erário em função do sobrepreço de ao menos um dos itens constantes da planilha orçamentária elaborada pela instituição, o Ministério Público de Contas requer seja:

I - autuada a vertente representação para apuração de possíveis irregularidades na execução do Convênio nº 092/PGE-2011;

II - informada a Excelentíssima Deputada Ana Lúcia Dermani o envio da representação em tela ao Ministério Público do Estado de Rondônia, com vistas à adoção das medidas julgadas pertinentes;

III - Determinado ao Corpo Técnico, por meio de Decisão Monocrática, a realização de diligência para



Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia
Procuradoria-Geral de Contas

fins de carrear ao feito a prestação de contas dos valores repassados ao ITEM por meio do Convênio n° 092/PGE-2011, realizando, em seguida, exame da documentação, que deverá dar especial atenção à compatibilidade dos valores dos produtos adquiridos (conforme notas fiscais) com aqueles praticados no mercado local (**economicidade**), sem olvidar-se dos demais requisitos contidos nas cláusulas do convênio firmado, tais como, relação de pagamentos realizados, com respectivos números de notas fiscais, relação de bens e serviços, adquiridos, produzidos ou construídos com os recursos recebidos do Estado, cotações de preços empregadas, etc.

Porto Velho, 18 de maio de 2012.

Érika Patrícia Saldanha de Oliveira

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas