

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

4ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO: TCE/010077/2018

ÓRGÃO JULGADOR: PLENO

RELATOR: CONS. Pedro Henrique Lino de Souza

NATUREZA: ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E

FINANCEIRA

RESPONSÁVEIS: EDELVINO DA SILVA GÓES FILHO

CRISTINA TEIXEIRA SILVA DE OLINDA CARDOSO

DAVID SANTOS CARVALHO

ORIGEM: FUNDO DE CUSTEIO DO PLANO DE SAÚDE DOS SERVIDORES

PÚBLICOS ESTADUAIS - FUNSERV

VINCULAÇÃO: SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO - SAEB

PARECER N° 000570/2019

1. RELATÓRIO

Retornam os autos relativos à <u>Auditoria de Acompanhamento da Execução</u> <u>Orçamentária e Financeira</u>, realizada pela 6ª CCE, na Secretaria de Administração – SAEB, no período de 01/01/2018 a 30/06/2018, com o objetivo de verificar o cumprimento das disposições legais pertinentes e a regularidade na aplicação dos recursos do Fundo de Custeio do Plano de Saúde dos Servidores Públicos Estaduais (FUNSERV), com enfoque nas atividades desenvolvidas pelo Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos Estaduais (PLANSERV).

No precedente parecer, este Órgão Ministerial opinou pelo retorno dos autos à 6ª CCE

para que realizasse o cotejamento entre os esclarecimentos apresentados pelos gestores e as irregularidades apontadas no primeiro parecer da auditoria.

Cumprida a diligência, a Unidade Técnica ratificou as conclusões externadas no opinativo primitivo, vez que as justificativas apresentadas não foram capazes de sanar as falhas apontadas inicialmente.

Deu-se, então, vista dos autos a este Órgão Ministerial, em 07/08/2019.

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Após a conclusão dos trabalhos auditoriais, a 6ª CCE apresentou os seguintes achados no âmbito dos recursos aplicados pelos Fundo de Custeio do Plano de Saúde dos Servidores Públicos Estaduais (FUNSERV):

- a) Não emissão pelo CONSERV de pareceres sobras as propostas orçamentárias do FUNSERV (item 5.1.3.1);
- b) Limitação do atendimento aos beneficiários do PLANSERV (item 5.2.1);
- c) Inadimplência do PLANSERV com os prestadores de serviços médicohospitalares (5.2.2);
- d) Passivo Oculto do PLANSERV/SAEB (item 5.2.2.a);
- e) Divergência entre a previsão legal e a avaliação atuarial (item 5.2.3);
- f) Inadimplência da SEFAZ quanto aos recolhimentos dos valores das contribuições patronais do Poder Executivo, destinados a constituição da reserva técnica do FUNSERV (item 5.2.4);
- g) Ausência de publicização das mudanças implementadas (item 5.2.5);
- h) Publicação do Demonstrativo das Origens e Aplicações dos recursos do FUNSERV após o prazo legal (item 5.3.1.1);
- i) Inadimplência dos poderes, órgãos e entidades do Estado quanto aos recolhimentos dos valores das contribuições devidas ao FUNSERV, contrariando dispositivos da Lei Estadual nº 9.528/2005 (item 5.3.1.2).

Antes de iniciarmos a análise sobre as irregularidades listadas acima, cabe ressaltar que, no período de 01/01/2016 a 30/06/2016, foi realizada Auditoria de Acompanhamento (Processo TCE/007061/2016) objetivando também verificar o cumprimento das disposições legais e a

regularidade na aplicação dos recursos no bojo do FUNSERV. Julgada definitivamente pelo Plenário desta Casa através da Resolução nº 96/2017, foram expedidas diversas determinações aos gestores responsáveis, no sentido de sanear as inconformidades encontradas naquela oportunidade.

Assim, o presente processo teve como escopo não somente o exame dos novos achados encontrados no âmbito do FUNSERV, como acompanhar o nível de cumprimento das determinações/recomedações exaradas pela Resolução nº 96/2017, tendo a Auditoria concluído que, até onde foi possível observar, o PLANSERV vem cumprido o quanto determinado pelo Plenário da Casa.

Dentre as irregularidades abordadas pela equipe técnica da Casa, cabe tecer considerações quanto aos itens "Não emissão pelo CONSERV de pareceres sobras as propostas orçamentárias do FUNSERV" (item 5.1.3.1); "Limitação do atendimento aos beneficiários do PLANSERV (item 5.2.1)"; "Inadimplência do PLANSERV com os prestadores de serviços médico-hospitalares (5.2.2)"; "Divergência entre a previsão legal e a avaliação atuarial (5.2.3) e "Ausência de publicização das mudanças implementadas (item 5.2.5)". Em relação aos demais achados, entende este membro do Ministério Público de Contas que a 6ª CCE exauriu a análise do tema, expondo recomendações condizentes à situação apresentada, razão pela qual endossamos tais argumentos, considerando-os suficientes à plena elucidação dos fatos examinados.

De acordo com o art. 10, inciso VII, do Decreto Estadual nº 16.106/2015, inclui-se entre as competências do Conselho de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos Estaduais (CONSERV) analisar e emitir parecer sobre a proposta orçamentária do FUNSERV. A intenção do legislador foi a de que um órgão colegiado, formado por representantes do Estado e dos servidores públicos, e, portanto, com condições de apresentar pontos de vistas diversos sobre a gestão do plano se reunisse no exercício anterior para discutir a proposta orçamentária apresentada pelo FUNSERV e, ao final, emitisse parecer sobre o referido documento.

O que se observou, contudo, foi a ausência desses pareceres pelo CONSERV sobre as propostas orçamentárias do FUNSERV nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, embora na Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira da SAEB relativa ao ano de 2016 (TCE/007061/2016), a incorformidade já tivesse sido sinalizada pela unidade técnica.

Instada a se manifestar sobre o achado, o PLANSERV encaminhou alguns documentos, dentre os quais a ata da primeira reunião ordinária de 2019, realizada em **10/05/2019**. Contudo,

era recomendável que a análise da proposta orçamentária do exercício de 2019 tivesse sido feita até o final do exercício anterior (até dezembro de 2018), quando ainda era possível efetuar alterações tempestivas, e não passados 5 meses do início do exercício, como ocorreu no caso, o que demonstra que o Conselho não vem cumprindo as determinações constantes da legislação indicada.

As irregularidades abordadas nos itens 5.2.1("Limitação do atendimento aos beneficiários do PLANSERV", 5.2.2 ("Inadimplência do PLANSERV com os prestadores de serviços médico-hospitalares" e 5.2.5 ("Ausência de publicização das mudanças implementadas") possuem relação entre si, em razão de decorreram de causas comuns, justificando a análise de forma conjunta.

A 6ª CCE apontou que, a partir de março de 2017, o PLANSERV estabeleceu um limite orçamentário para pagamento das despesas médicas, bem como impôs mudanças nos procedimentos de autorização prévia para a realização de consultas e exames, que resultaram na restrição de atendimento aos beneficiários do plano, sem justificativa plausível para tais mudanças e sem a necessária publicização.

Segundo a auditoria, o PLANSERV limitou a quantidade de cotas de atendimento e passou a efetuar retenções financeiras dos valores que ultrapassaram o teto determinado pelo Plano para cada prestador credenciado, através da imposição de critérios que não foram previamente informados nem aos beneficiários do plano nem tampouco aos prestadores (clínicas e médicos). De acordo com as técnicas utilizadas pela Coordenadoria na condução dos trabalhos – aplicação de questionários ao Conselho de Medicina do Estado da Bahia (CREMEB), à Associação de Hospitais e Serviço de Saúde e à Associação Baiana de Medicina – de janeiro a agosto/2018, 35% dos beneficiários não estavam conseguindo agendar consultar e muitos deles somente tomaram conhecimento das mudanças ao procurarem atendimento ou através das notícias veiculadas na mídia.

Instada a se manifestar, o PLANSERV alegou que as determinações relativas ao estabelecimento de um limite de atendimento aos beneficiários foram adotadas para manter o equilíbrio financeiro do plano, contudo, **não houve especificação das causas e nem dos valores** que representaram o alegado aumento, levando a unidade técnica a concluir pela inadequação das medidas, conforme verificamos no trecho a seguir (Ref. 2145195-12):

Ocorre que, não foram apresentados elementos suficientes capazes de evidenciar a

elevação dos gastos por parte dos prestadores, de forma individualizada, que justificassem a adoção de tal medida, impedindo a auditoria de atestar se de fato houve elevação exponencial das despesas por parte dos prestadores, conforme alegado pela gestão do Plano. Teriam todos os prestadores aumentado seus despesas indiscriminadamente de modo a justificar a adoção de tal medida?

O direito à saúde, inserido no núcleo intagível dos direitos fundamentais, representa garantia constitucional do cidadão, devendo o Estado adotar todos os meios necessários para torná-lo efetivo. Não se coaduna com o cumprimento desse dever qualquer tipo de restrição ou limitação de atendimento médico, inclusive, nos casos de urgência e emergência, como restou comprovado nos autos, através da CI nº 90 enviada pela PLANSERV/SAEB.

Ao instituir um sistema de assistência à saúde, voltado a todos os servidores públicos estaduais, o Estado da Bahia ampliou o dever prestacional que já possuía e estabeleceu direitos mínimos à saúde dessa coletividade, de modo que posterior supressão ou restrição desses direitos representa retrocesso vedado pelo texto constitucional. Nesse sentido, o princípio da vedação do retrocesso social significa, segundo Canotilho¹:

que os direitos não podem retroagir, só podendo avançar na proteção dos indivíduos. Significa que é inconstitucional qualquer medida tendende a revogar os direitos sociais já regulamentados, sem a criação de outros meios alternativos capazes de compensar a anulação desses benefícios.

O mencionado princípio é adotado pacificamente no âmbito do STF, conforme se extrai do acórdão paradigma abaixo:

CRIANÇA DE ATÉ CINCO ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - SENTENÇA QUE OBRIGA O MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A MATRICULAR CRIANÇAS EM UNIDADES DE ENSINO INFANTIL PRÓXIMAS DE SUA RESIDÊNCIA OU DO ENDEREÇO DE TRABALHO DE SEUS RESPONSÁVEIS LEGAIS, SOB PENA DE MULTA DIÁRIA POR CRIANÇA NÃO ATENDIDA - LEGITIMIDADE JURÍDICA DA UTILIZAÇÃO DAS "ASTREINTES" CONTRA O PODER PÚBLICO – DOUTRINA – JURISPRUDÊNCIA - OBRIGAÇÃO ESTATAL DE RESPEITAR OS DIREITOS DAS CRIANÇAS - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV, NA REDAÇÃO DADA PELA EC Nº 53/2006) - COMPREENSÃO GLOBAL

¹ CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição.5ª ed. Coimbra: Almedina. 2002.

DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2°) – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES – PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS "ESCOLHAS TRÁGICAS" – RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL - PRETENDIDA EXONERAÇÃO DO ENCARGO CONSTITUCIONAL POR EFEITO DE SUPERVENIÊNCIA DE NOVA REALIDADE FÁTICA – QUESTÃO QUE SEQUER FOI SUSCITADA NAS RAZÕES DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO – PRINCÍPIO "JURA NOVIT CURIA" – INVOCAÇÃO EM SEDE DE APELO EXTREMO - IMPOSSIBILIDADE – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive. - A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado.

Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados. (RE 639337 AgR/SP, Julgado em 23/08/2011, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello) (grifos nossos).

A impossibilidade de supressão ou limitação de direitos fundamentais de caráter social pelo Estado também é reconhecida no âmbito do Tribunal de Justiça da Bahia, que, ao julgar a ADI n. 0013007.64.2011.8.05.0000, reconheceu a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 12.351/2011, que pretendia instituir alterações no próprio PLANSERV², através da inclusão da

A Lei Estadual nº 12.351/2011 instituiu, em seu art. 1º, limites máximos para atendimento médico dos beneficiários do PLANSERV, no seguintes termos:

Art. 1º. A utilização dos serviços de saúde no âmbito da promoção, prevenção, assistência curativa e reabilitação do Sistema de Assistência à Saúde os Servidores Públicos Estaduais – PLANSERV observará, como fator moderador, o quantitativo de procedimentos realizados pelo beneficiário, na forma seguinte:

quantidade máxima por ano de procedimentos médicos por cada beneficiário. A Colenda Corte Baiana entendeu que a alteração legislativa violou o pleno exercício do direito à saúde dos beneficiários do PLANSERV, com fundamento justamente no princípio da proibição do retrocesso social.

Outrossim, argumentações genéricas de natureza orçamentária não pode servir de escusas para que o Estado se furte a garantir, minimamente, o conteúdo normativo dos direitos especificados aos longo do texto constitucional, sob pena de incorrer em ilegitimidade. Até a teoria da reserva do possível encontra temperamentos em matéria de direitos fundamentais, pois a mera alegação orçamentária não pode servir de argumento para escusar o Estado de cumprir comandos constitucionais de caráter positivo, como é o caso do direito à saúde. Segundo o brilhante voto do Min. Edson Fachin no RE 592.581-RS:

Eventual objeção orçamentária deveria vir acompanhada de prova expressa documental, que justifique adequadamente e demonstre a impossibilidade financeira do Estado, bem como porque as escolhas político-governamentais deixaram de atender direito tão fundamental. A invocação da reserva do possível não pode consistir em mera alegação que isenta, por si só, o Estado de suas obrigações. (STF, RE 592.581/RS, Rel. Min.Ricardo Lewandwski, julgado em 04/09/2015).

No caso em questão, o PLANSERV estabeleceu um teto orçamentário para a realização de atendimento aos beneficiários do plano, sob a alegação de que o equilíbrio financeiro do sistema precisava ser mantido, no entanto, não apresentou, repita-se, "elementos suficientes capazes de evidenciar a elevação dos gastos por parte dos prestadores, de forma individualizada, que justificassem a adoção de tal medida, impedindo a auditoria de atestar se de fato houve elevação exponencial das despesas por parte dos prestadores, conforme alegado pela gestão do Plano." (Ref. 2145195-12).

Além da omissão probatória na fixação do mencionado teto orçamentário, o PLANSERV não divulgou previamente os critérios que foram adotados para tais mudanças, conduta que violou os princípios da transparência administrativa e a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal

I- para consultas médicas, o limite de 12 (doze) por ano:

II – para as consultas médias periódicas de acompanhamento pré-natal, durante a gestação, o limite de 12 (doze) por ano;

nº 12.257/2011).

Como é cediço, o princípio da transparência administrativa, cujo núcleo jurídico repousa sob o princípio da publicidade, estampado no art. 37 c/c com o art. 5°, incisos XXXIII, XXXIV, b e LXXII, ambos da Constituição Federal, exige que o Poder Público disponibilize em linguagem clara e acessível a toda a sociedade, a divulgação dos atos oficiais.

Acerca do tema, dispõe o art. 8º, da Lei de Acesso à Informação:

Art. 8º É **dever** dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

De acordo com a norma transcrita, a divulgação das informações de interesse público não se insere no âmbito da competência discricionária da Administração Pública, constituindo um **dever** constitucional de observância obrigatória, sobretudo quando envolvem serviços na área da saúde. Vale ressaltar, que o pleno exercício do controle social está diretamente ligado à existência de mecanismos que garantam transparência às condutas estatais.

Ao deixar de divulgar previamente os critérios adotados para o estabelecimento de um teto financeiro, o PLANSERV violou não somente a Lei de Acesso à Informação, como transgrediu o princípio da proteção da confiança, corolário do postulado da segurança jurídica. Nesse sentido, no âmbito do direito administrativo, segurança jurídica induz à ideia de previsibilidade acerca das medidas ou comportamentos do Poder Público, requerendo transparência na sua atuação, notadamente através da publicidade efetiva, adequada e suficiente dos atos administrativos e da necessidade de motivação de suas decisões, que deverão ser exaradas com clareza, coerência e precisão, com o escopo de viabilizar o controle por parte dos administrados.

O agir estatal durante determinado período de tempo gera expectativas nos particulares e lhes imprime confiança acerca da licitude dos atos administrativos, de maneira que a ruptura inesperada do quadro fático de estabilidade torna a conduta antijurídica. Nesse sentido já decidiu o STF no AC 3172 MC-AgR, Rel. Min. Celson de Mello, julgado em 19/02/2013:

A fluência de tão longo período de tempo culmina por consolidar justas expectativas

no espírito do administrado e, também, por incutir, nele, a confiança da plena regularidade dos atos estatais praticados, não se justificando a ruptura abrupta da situação de estabilidade em que se mantinham, até então, as relação de direito público entre o agente estatal, de um lado, e o Poder Público, de outro.

Portanto, os atos de gestão realizados pelo PLANSERV que limitou de maneira inesperada a prestação dos serviços ofertados e sem a necessária publicidade e participação dos beneficiários do plano carecem de legitimidade por direta violação aos postulados da transparência administrativa, da vedação do retrocesso social e da proteção da confiança, razão pela qual pugnamos pela expedição de determinação para que a SAEB encaminhe a este Tribunal, no prazo a ser fixado pelo Plenário, a elevação dos gastos das despesas por parte da rede credenciada, que justificaram a imposição de um teto orçamentário a partir de maio de 2017, a fim de que seja objeto de exame pela unidade técnica desta Casa.

A 6ª CCE verificou ainda, que, com o estabelecimento de um limite financeiro, a entidade passou a efetuar retenções dos valores devidos aos prestadores de serviço que ultrapassaram tal marco. De acordo com o Relatório Auditorial (Ref. 2257107-7), o saldo devido pelo PLANSERV aos prestadores credenciados em 12/2018 perfizeram o montante de R\$ 62.037.532,26.

Quando se trata de consultas ou exames médicos, os prestadores transferem o atendimento para o mês seguinte, pois se prestarem o serviço e ultrapassarem o teto não receberão o valor devido dentro do prazo legal. Nos casos de urgência e emergência, contudo, como os credenciados não podem negar atendimento mesmo que já tenham ultrapassado o limite orçamentário, o PLANSERV glosa os valores devidos e somente efetua o pagamento decorridos meses da apresentação da fatura, em violação aos arts. 6°, §5° c/c art. 79, inciso XI, alínea "a", ambos da Lei Estadual 9.433/2005, que prelecionam que os pagamentos devem ocorrer em até 8 (oito) dias da apresentação da fatura ou do adimplemento de cada parcela:

Art. 6º – No pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, para cada fonte diferenciada de recursos a unidade da Administração Pública Estadual obedecerá à estrita ordem cronológica das datas de sua exigibilidade.

[...]

§ 5° – Observado o disposto no caput deste artigo, os pagamentos deverão ser efetuados no **prazo de até 8 (oito) dias úteis**, contados da apresentação da fatura.

Art. 79 - O edital conterá, em seu preâmbulo, o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a finalidade da licitação, sua modalidade, regime de execução e tipo, a menção à legislação aplicável, o local, dia e hora para recebimento das propostas e da documentação de habilitação, bem como para o início da abertura dos envelopes respectivos e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

XI - condições de pagamento prevendo, segundo o caso:

a) prazo de pagamento não superior a 08 (oito) dias, contados a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela; (grifos nossos)

No caso dos autos, o pagamento ocorre da seguinte forma (Ref. 2145195-29): o prestador encaminha para pagamento a nota fiscal ou fatura, a qual é conferida pelo PLANSERV com os valores apresentados nos sistemas informatizados. Após o atesto dos serviços, ocorre a liberação dos pagamentos das cotas, observando a auditoria que, no primeiro semestre de 2018, o prazo entre a apresentação das faturas e os pagamentos foi de um mês. Ocorre, contudo, que essa sistemática de pagamento adotada pelo Plano não encontra guarida na legislação de regência, por extrapolar, sem justificativa plausível, o prazo legal, além de impactar diretamente na saúde financeira dessas entidades, que se, por um lado, são obrigadas a prestar atendimento no caso de urgência e emergência, por outro, suportam uma demora excessiva no recebimento dos valores correspondentes aos serviços que foram regularmente prestados.

Nesse contexto, opinamos no sentido de que a seja expedida determinação para que a PLANSERV pague os valores referentes aos serviços médicos hospitalares no prazo de oito dias contados da apresentação da fatura pelo prestador, em cumprimento aos artigos 6°, §5° c/c art. 79, inciso XI, alínea "a", ambos da Lei Estadual 9.433/2005.

Quanto ao achado "Divergência entre a previsão legal e a avaliação atuarial (item 5.2.3)", foi apontado na Auditoria realizada em 2016 (Processo TCE/007061/2016) que, desde o exercício de 2005, esta Casa vinha recomendando ao PLANSERV a constituição de Reserva Técnica, com o objetivo de garantir financeiramente a proteção dos riscos de variações nos custos médicos cobertos pelo plano. Constituída a Reserva, foi verificado, naquela oportunidade³, que o valor disponível em caixa era inferior ao recomendado, especialmente diante da realidade financeira do FUNSERV e das liminares que vinham sendo deferidas em face do PLANSERV.

³ Conforme Parecer nº 427/2017 da lavra da Dr^a Érika de Oliveira Almeida (Ref. 1830320/10).

Após o julgamento do Processo TCE/007061/2016, o Plenário deste Trubunal expediu recomendações, dentre as quais duas delas se relacionam diretamente com o tema em debate, vejamos:

Resolução nº 93/2016

Resolvem os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, reunidos em sessão plenária, à unanimidade:

3) expedir recomendações aos atuais gestores da SAEB para que:

[...]

- sejam envidados esforços para constituição da reserva técnica;
- realizem no âmbito do PLANSERV/FUNSERV, nova avaliação atuarial que considere os dados objetivos verificados nos últimos anos, como a situação financeira negativa do FUNSERV e o incremento do volume de liminares judiciais deferidas contra o PLANSERV, com vistas a pautar as ações da política financeira do Plano com base nas conclusões obtidas e propiciar as garantias financeiras necessárias para o atendimento das obrigações futuras a cargo do PLANSERV;

Pois bem. A avaliação atuarial do PLANSERV para o ano de 2018 tinha por fim dimencionar o impacto da manutenção do atual modelo de financiamento da assistência, bem como a elaboração de três cenários de estudos técnicos a serem previamente avaliados para fins de decisão quanto aos novos modelos de sustentabilidade financeira do plano, que não implicasse em redução das receitas atualmente arrecadadas e possibilitasse o atendimento ao número de beneficiários existentes. De acordo com o mencionado estudo, o total da Reserva Técnica deveria ser de R\$ 885.548.159,47 (oitocentos e oitenta e cinco milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, cento e cinquenta e nove reais e quarente e sete centavos) em 60 meses, o que corresponderia a 6,56% da receita mensal.

Não obstante, ainda em 2018, foi editada a Lei 13.966/2018, que acrescentou os § 1º e 2º ao art. 13 da Lei Estadual nº 7.435/1998 (Lei de constituição do FUNSERV).

Art. 2° – Ficam acrescidos os §§ 1° e 2° ao art. 14 da Lei n° 7.435, de 30 de dezembro de 1998, com as seguintes redações:

Art.14	

§ 1º - Constituirão conta de reserva técnica 50% (cinquenta por cento) dos recursos descritos no inciso II do caput deste artigo.

- § 2º Os recursos acumulados na conta de reserva técnica prevista no § 1º deste artigo serão direcionados até o décimo dia do mês de dezembro de cada ano:
- a) ao próprio FUNSERV, integral ou parcialmente, se as estimativas de gastos apontarem para a necessidade de sua utilização;
- b) ao Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia FUNPREV.

De acordo com os normativos, a reserva técnica será constituída por 50% da contribuição do Estado, que corresponde a até 5% incidente sobre a base de cálculo prevista no art. 58, da Lei 7.249/1998, e os recursos dessa reserva serão direcionados anualmente ao próprio FUNSERV, se as estimativas de gastos apontarem para a necessidade de sua utilização, ou ao FUNPREV (Fundo de Previdência Social dos Servidores do Estado da Bahia).

Observa-se, no entanto, que as recentes alterações legislativas **contrariam** as conclusões encontradas pelo estudo atuarial, vez que o valor de R\$ 885.548.159,47 corresponde a 6,56% da receita mensal, além de possibilitar o direcionamento anual dos recursos do FUNSERV para outro fundo, o FUNPREV (de natureza previdenciária). A 6ª CCE verificou ainda, que os valores mensais que constituem a reserva técnica são depositados em uma conta da SEFAZ, sem nenhum gerenciamento por parte do Plano, para serem posteriormente destinados aos FUNPREV e que a conta da reserva pode ser zerada anualmente, se as estimativas de gastos apontarem para sua utilização.

Esse cenário de divergência entre o que foi apontado no parecer de avaliação atuarial e o estabelecido pela Lei Estadual 13.966/2018 é seriamente preocupante, em razão da possibilidade de impactar negativamente na sustentabilidade do sistema. Sabe-se que a realização de um estudo atuarial era imprescindível para embasar as medidas de gestão financeira do PLANSERV e, assim, permitir a continuidade dos atendimentos de maneira minimamente satisfatória, tanto que foi objeto de recomendação deste Tribunal no âmbito do processo TCE/007061/2016. É inadmissível, portanto, que a Casa Civil e a Assembléia Legislativa do Estado permitam que alterações legislativas sejam editadas em franca contrariedade ao que preleciona o estudo, o qual foi feito a partir de análises técnicas imbuídas em preservar a higidez do PLANSERV.

Desta forma, em razão da extrema gavidade das irregularidades descritas acima e da potencialidade danosa de tais achados na proteção da saúde de milhares de beneficiários do PLANSERV, pugnamos pela juntada da presenta inspeção aos processos de prestação de contas da Secretaria da Administração do Estado da Bahia (SAEB), da Secretaria da Fazenda (SEFAZ),

ambas relativas ao exercício de 2018, além de encaminhamento de cópia do Relatório de Auditoria e deste parecer ao Conselho de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos Estaduais (CONSERV), para tomarem as providências que se mostrarem necessárias no âmbito das suas competências institucionais.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela (o):

- a) juntada da presente auditoria às contas da Secretaria da Administração (SAEB) e da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), ambas relativas ao exercício de 2018;
- b) expedição de **determinação** ao Conselho de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos Estaduais (CONSERV), para que, até o final do exercício anterior, analise e emita parecer opinativo sobre a proposta orçamentária do FUNSERV do exercício seguinte, de maneira a embasar a tomada de decisões pelos gestores do Plano e a viabilizar as alterações no documento financeiro de forma tempestiva;
- c) expedição de **determinação** à SAEB/PLANSERV para que encaminhe a este Tribunal, no prazo a ser fixado pelo Plenário, a elevação dos gastos das despesas por parte da rede credenciada, que justificaram a imposição de um teto orçamentário a partir de maio de 2017, a fim de que seja objeto de exame pela unidade técnica desta Casa;
- d) expedição de **determinação** para que a SAEB/PLANSERV pague os valores referentes aos serviços médicos hospitalares no prazo de oito dias contados da apresentação da fatura pelo prestador, em cumprimento aos artigos 6°, §5° c/c art. 79, inciso XI, alínea "a", ambos da Lei Estadual 9.433/2005, evitando, assim, a retenção ilegal dos valores devidos aos prestadores de serviços;
- e) encaminhamento de cópia do Relatório de Auditoria e deste parecer ao Conselho de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos Estaduais (CONSERV), para tomar as providências que se mostrarem necessárias no âmbito de suas atribuições;
- **f)** reiteração das recomendações formuladas pela 6ª CCE ao longo dos Relatórios Auditoriais (Ref. 2145195 e 2257107).

É o parecer.

Salvador, 20 de setembro de 2019.

CAMILA LUZ DE OLIVEIRAProcuradora do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

<u>Camila Luz de Oliveira</u> Procuradora do Ministério Público - Assinado em 20/09/2019



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: GXNZY2MZQX