



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**  
**CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**  
**2ª PROCURADORIA DE CONTAS**

<b>PROCESSO:</b>	<b>TCE/011184/2014</b>
<b>ÓRGÃO JULGADOR:</b>	<b>TRIBUNAL PLENO</b>
<b>RELATOR:</b>	<b>CONS. João Evilásio Vasconcelos Bonfim</b>
<b>NATUREZA:</b>	<b>INSPEÇÃO</b>
<b>RESPONSÁVEIS/PARTES:</b>	<b>ANTONIO JORGE PORTUGAL e ANTONIO ALBINO CANELAS RUBIM</b>
<b>UNIDADE DE ORIGEM:</b>	<b>FUNDO DE CULTURA DO ESTADO DA BAHIA</b>
<b>VINCULAÇÃO:</b>	<b>SECRETARIA DE CULTURA DO ESTADO DA BAHIA</b>

**PARECER N° 000209/2016**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de Inspeção realizada no **FUNDO DE CULTURA DO ESTADO DA BAHIA – FCBA**, pela 6ª Coordenadoria de Controle Externo do TCE, nos exercícios de 2013 e 2014, concluída em 27.10.2014, por meio de Relatório e anexos de fls. 35/97.

Das análises e estudos preliminares realizados pela Auditoria no âmbito do FCBA em 2013 e 2014 foram destacadas 02 (duas) questões: 1) De que forma a fragilidade na fiscalização e acompanhamento da execução dos projetos contribuem para a deficiência da análise das contas?; e 2) De que maneira a ausência da qualificação necessária dos proponentes para prestar contas contribui para a deficiência nos controles e acompanhamento da execução dos projetos?

Tais questionamentos surgiram em razão de a Auditoria ter identificado indícios de falhas que poderiam comprometer a gestão do FCBA, no que tange às deficiências na fiscalização da execução dos projetos, na análise das prestações de contas e no despreparo técnico dos proponentes.

Dessa forma, os trabalhos desta inspeção se aproximaram de uma auditoria operacional, tendo sido aplicadas técnicas de diagnóstico (Análise SWOT, Diagrama de Verificação de Risco, Análise Stakeholder, Matriz de Processo e Árvore de Problema), incluindo, dentre as atividades desenvolvidas pela Auditoria, a aplicação de questionários aos proponentes, por meio eletrônico, utilizando o software Survey Monkey (foram respondidos 44,36% do total - 185 respostas registradas).

Com a conclusão dos trabalhos foram levantadas pela Equipe Técnica do TCE/BA as seguintes ocorrências:

- i) ausência de acompanhamento e deficiência na avaliação dos projetos culturais durante sua execução;
- ii) insuficiência no quadro de pessoal na Diretoria de Controle do Fundo de Cultura da Bahia e com vínculo composto, majoritariamente, por cargos comissionados e servidores contratados pelo REDA;
- iii) alto estoque de processos de prestação de contas sem a análise ou revisão do FCBA;
- iv) ausência ou morosidade para adoção de medidas necessárias a devida instauração e conclusão do procedimento de Tomada de Contas;
- v) insuficiência de ações desenvolvidas pelo FCBA para qualificar os proponentes para prestar contas;
- vi) concentração de recursos na Região Metropolitana de Salvador – RMS; e
- vii) intempestividade no repasse dos recursos.

Em razão das ocorrências mencionadas, e a fim de contribuir para o melhor desempenho da gestão do FCBA, a Auditoria apresentou diversas recomendações em relação ao controle, acompanhamento e prestação de contas dos projetos firmados, e sugeriu, ao final, que fosse remetido ao Tribunal um Plano de Ação, contemplando cronograma de implementação das recomendações com indicação dos responsáveis.

O Plano de Ação foi apresentado pelo Secretário de Cultura (fls. 129/142) em resposta à notificação de fls. 120. Segundo o Gestor, o Plano de Ação elaborado pela SUPROCULT levou em consideração a identificação dos problemas, suas possíveis causas e ações para sua superação ou minimização, estando o documento dividido em 03 momentos: "esclarecimentos preliminares, ações propostas e considerações finais".

Em cumprimento à diligência interna sugerida em parecer de fls. 152/153,

168

consubstanciada na necessidade de a equipe técnica do Tribunal analisar se, de fato, as ações indicadas no Plano de Ação encaminhado pela SECULT (fls. 129/142) contemplam e saneiam as inconformidades identificadas durante a inspeção realizada, bem como se adequadamente definem a responsabilidade pela sua execução, de modo a permitir o efetivo controle acerca da implementação das medidas corretivas consignadas, como recomendado na conclusão do Relatório de fls. 91/94, a 6ª CCE pronunciou-se às fls. 155/163, considerando ausentes tanto o cronograma de implementação das recomendações quanto a indicação dos respectivos responsáveis, e entendeu que o documento apresentado pela SECULT não é suficiente nem se mostra capaz de nortear o processo de monitoramento e acompanhamento por auditorias futuras dos achados ora identificados.

Assim, retornam os autos a este *Parquet* de Contas para manifestação conclusiva.

É o relatório. Passo a opinar.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

A análise dos autos permite verificar que as ocorrências apontadas no Relatório da Inspeção revelam a fragilidade dos controles internos da SECULT e do FCBA, especialmente no que tange ao acompanhamento e fiscalização da execução e prestação de contas dos projetos culturais beneficiados, circunstância que indica a necessidade de aperfeiçoamento dos sobreditos controles, haja vista o risco a que submetido o erário quando descentralizados recursos públicos sem adequada estrutura para fiscalizar sua regular aplicação.

Com efeito, para que se efetive com acerto determinada política pública (*in casu* o fomento à cultura), é imprescindível que os responsáveis adotem previamente medidas destinadas a evitar a ineficiência e o descontrole.

Ocorre que, consoante justificativas apresentadas pelos responsáveis nos presentes autos, o acúmulo de processos de Prestação de Contas para análise, a morosidade na adoção de medidas necessárias para instalação e instrução de Tomadas de Contas e o insucesso das ações para qualificar os proponentes a prestarem contas teriam sido motivados, precipuamente, por limitações estruturais de pessoal no âmbito da SECULT e do FCBA.

Com a devida vênia, não é possível acolher o argumento acima ventilado. É que, ao planejar a execução de determinada política pública de forma descentralizada, mediante transferência voluntária de recursos públicos a entidades privadas, o gestor público deve



169

necessariamente levar em consideração, como elemento fundamental, a sua capacidade institucional de controlar adequadamente a aplicação dos recursos a serem repassados, evitando, com isso, a ocorrência de inúmeras irregularidades na execução dos convênios e instrumento congêneres. Ao não proceder desta forma, repassando recursos em patamar significativamente superior à capacidade de controle do órgão, o gestor acaba por acentuar, de forma temerária, o risco de ocorrência de irregularidades graves que poderiam ser evitadas com um controle interno (fiscalização e acompanhamento) mais eficiente.

Esse, aliás, é o entendimento que vem sendo remansosamente adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) nas hipóteses em que identifica descompasso entre o quadro de pessoal do órgão concedente e o volume de recursos transferidos por meio de convênios. Confira-se, a título ilustrativo, os seguintes precedentes da Egrégia Corte de Contas federal:

**Enunciado:**

O órgão concedente não deve firmar convênios em número superior à sua capacidade operacional, sendo sua responsabilidade a análise da qualificação técnica e da capacidade operacional e estatutária de entidades convenientes e a fiscalização e acompanhamento sobre a execução dos ajustes. (Acórdão 1224/2014 - Primeira Câmara)

**Enunciado:**

O concedente somente pode formalizar convênios quando dispor de condições técnico-operacionais para avaliar os planos de trabalho, acompanhar a concretização dos objetivos previstos nas avenças, e analisar as respectivas prestações de contas em prazo oportuno. (Acórdão 2485/2010 – Plenário).

**Enunciado:**

Os órgãos só podem firmar convênios se tiverem condições técnicas, financeiras, operacionais não só de analisar a prestação de contas, como também de fiscalizar in loco a execução física da avença, sob pena de responsabilidade. (Acórdão 3642/2012 - Segunda Câmara).

Demais disso, calha destacar que a novel Lei nº 13.019/2014, que, linhas gerais, estabelece o regime jurídico aplicável às parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil para atuação em regime de mútua colaboração, positivou o entendimento já consolidado jurisprudencialmente ao estabelecer, em seu art. 8º, como condicionante à celebração das parcerias ali previstas, a obrigação de o administrador público avaliar a capacidade técnica e operacional do ente público celebrante para adequadamente controlar/fiscalizar a correta a execução dos ajustes por ele firmados, senão vejamos:

Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)



I - considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

III - designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

IV - apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica. (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o caput deste artigo.

Desse modo, esse *Parquet* de Contas entende que a insuficiência do quadro de pessoal não retira a responsabilidade do gestor pela precariedade do controle exercido em relação à execução dos convênios celebrados, uma vez que, conforme defendido e por expressa determinação legal, o órgão repassador só deve formalizar convênios e instrumentos congêneres quando tiver condições técnicas e operacionais de fiscalizá-los adequadamente.

Em outros termos, o gestor do órgão/entidade concedente, com o propósito de se escusar de deficiências na fiscalização da execução dos projetos, na análise das prestações de contas e no despreparo técnico dos proponentes, não pode alegar problemas organizacionais do órgão ou carência de servidores, enquanto, por outro lado, fomenta a celebração de convênios em proporções acima da capacidade de controle e fiscalização da secretaria. Veja-se que, como destacado pelo próprio gestor, *“desde 2007 houve um crescimento significativo do acesso aos apoios do Fundo, resultando em uma demanda que não foi acompanhada pela estrutura da Superintendência de Promoção Cultural – SUPROCULT [...]”* (fl. 123).

Diante desse cenário e ciente que o controle interno da secretaria é deficiente, **cabe ao gestor público equacionar a celebração de convênios com a capacidade administrativa do órgão** em cumprir com as suas obrigações perante o controle externo exercido por esta Corte de Contas, em vez de celebrar mais convênios do que o suportado pelo controle interno da secretaria.

Feitas essas considerações, vale ressaltar, ainda, que as falhas identificadas na inspeção não foram contraditadas pelos Gestores em suas manifestações, mas, ao contrário, por eles reconhecidas. Entretanto, partindo da premissa de que o Plano de Ação é peça em que

devem estar formalizadas as ações a serem adotadas pela entidade fiscalizada, a fim de corrigir as falhas/fragilidades apontadas pela Auditoria, é de se concluir que o documento apresentado às fls. 129/142 necessita de maior detalhamento, visto que, apesar de apresentar justificativas e esclarecimentos para os problemas detectados, não possibilita, em auditorias futuras, a verificação da implementação das ações adotadas pela entidade para sanear as inconformidades identificadas durante a inspeção.

Neste aspecto, como indicado pela Auditoria, o Plano não traz um cronograma específico para cada ação a ser implementada e não identifica os servidores responsáveis pelas ações a serem implementadas.

É que a classificação das ações em curto (até 01 ano) e médio (até 03 anos) prazos como se verifica às fls. 132/134, não permite, de maneira efetiva e concreta, o controle da implementação das medidas.

Ademais, quanto aos responsáveis pela implementação das ações, o Plano apenas indicou a unidade responsável pelo aperfeiçoamento dos mecanismos de fomento à cultura, qual seja, a SUPROCULT, por meio da Diretoria de Incentivo à Cultura, como se verifica às fls. 130, restando insuficiente tal indicação para fins de atribuição de responsabilidades administrativas.

Dessa forma, convergindo com o entendimento esposado pela Unidade Técnica CCE, este Ministério Público de Contas entente que o documento apresentado pelo responsável não foi elaborado de maneira ideal, não podendo ser caracterizado como um efetivo Plano de Ação, eis que ausentes informações detalhadas acerca das ações a serem implementadas e respectivos cronograma e responsáveis, o que dificulta o acompanhamento das ações enunciadas, sejam elas de baixa como de alta governabilidade da Secretaria de Cultura.

Afora isso, vê-se que os itens "i a iv" contribuem diretamente para a deficiência da análise das contas, na medida em que fragilizam a fiscalização e o acompanhamento da execução dos projetos contemplados. Já o item "v" demonstra que as ações desenvolvidas para qualificar proponentes para prestar contas dos recursos transferidos precisam ser aperfeiçoadas e intensificadas, pois foram consideradas insuficientes. E os itens "vi e vii" indicam a necessidade da revisão da política pública de fomento à cultura.



Assim, estando o FCBA vinculado à SECULT, e competindo a esta sua gestão, de acordo com o art. 3º, §1º, do Decreto nº 14.845/2013, bem como tendo em mira o caráter continuado do controle/acompanhamento a ser exercido sobre os pontos consignados no procedimento em curso, este MPC entende que a inspeção ora em análise deve ser juntada aos processos de contas da Secretaria de Cultura, referentes aos exercícios de 2014 e de 2015, a fim de subsidiar a análise acerca da **gestão do FCBA** naqueles exercícios, bem como a verificação da implementação das recomendações feitas pela Auditoria, especialmente aquelas descritas nas fls. 49 e 53.

Além disso, deve o Tribunal realizar o acompanhamento sobretudo no que tange à: fiscalização da execução dos projetos firmados, qualificação dos proponentes, distribuição dos recursos entre a capital e interior e tempestividade dos repasses dos recursos dos Termos de Acordos e Compromissos, inclusive porque, desde 2008, as auditorias realizadas pelo TCE/BA no FCBA/SECULT relatam a ausência de relatórios relativos à fiscalização da realização do objeto dos projetos contemplados e de sistema informatizado para realizar o acompanhamento da execução e da prestação de contas dos ajustes firmados.

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, e considerando os elementos constantes nestes autos, este *Parquet* de Contas OPINA:

i) pela **juntada** deste processo aos processos de contas da Secretaria de Cultura - SECULT, referentes aos exercícios de 2014 e 2015;

ii) pela **expedição de determinações ao atual gestor da SECULT** para que:

ii.1) **se abstenha de celebrar ajustes para transferência voluntária de recursos públicos que suplantem a sua capacidade institucional de controlar adequadamente a aplicação desses recursos, sob pena de responsabilização pessoal do gestor por eventuais falhas e/ou desvios decorrentes do descumprimento; e**

ii.2) **apresente, em prazo fixado pela Corte, efetivo Plano de Ação para atendimento às recomendações** constantes no relatório técnico destes autos, contemplando, de

modo detalhado, as ações a serem empreendidas para tanto, bem como o cronograma de implementação de cada uma dessas ações e respectivos responsáveis;

Ademais, considerando a importância do fomento à cultura e a fragilidade dos controles internos atinentes à área de acompanhamento de projetos beneficiados pelo FCBA, revela-se necessário que o Tribunal proceda ao acompanhamento das medidas corretivas eventualmente adotadas, para verificar sua eficácia e adequação, aferindo se houve implementação das recomendações da Auditoria, especialmente aquelas descritas nas fls. 49 e 53, ou se as falhas se repetiram nos exercícios seguintes ao da inspeção, bem assim, o acompanhamento das medidas preventivas que perpassam, também, pela reestruturação de pessoal da Secretaria da Cultura a fim de possibilitar a continuidade das políticas públicas de fomento e incentivo a projetos culturais.

É o parecer.

Salvador, 03 de março de 2016.

  
MAURÍCIO CALEFFI  
Procurador do Ministério Público de Contas



MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS  
ENCAMINHE-SE  
Gab. Exmo. Sr. Cons. Relator  
EM 03/03/2016