



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA**  
**CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL**  
**1ª PROCURADORIA DE CONTAS**

**PROCESSO:** TCE/013767/2014  
**ÓRGÃO JULGADOR:** PLENO  
**RELATOR:** CONS. Pedro Henrique Lino de Souza  
**NATUREZA:** AUDITORIA ESPECIAL  
**RESPONSÁVEIS/PARTES:** JORGE JOSÉ SANTOS PEREIRA SOLLA  
**ORIGEM:** SECRETARIA DA SAÚDE – SESAB

**PARECER N° 000615/2015**

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de inspeção realizada pela 2ª Coordenadoria de Controle Externo (2ª CCE) do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, no exercício de 2014, nos convênios com baixo percentual de execução do objeto em comparação ao desembolso acumulado até setembro de 2014, celebrados entre o Fundo Estadual de Saúde da Bahia (FES/BA) e diversas prefeituras do Estado da Bahia, cujo objeto é a realização de reformas e construções de unidades de saúde.

O objetivo da auditoria foi verificar *in loco* o estágio e a situação das obras, assim como a eficiência do controle empreendido pelo Fundo para a consecução desses termos dentro de um prazo pactuado, a fim de garantir a prestação de serviços aos usuários do Sistema Único de Saúde.

O Relatório de Auditoria com as conclusões da unidade técnica sobre as

irregularidades na execução dos convênios, bem como as fragilidades encontradas no sistema de controle empreendido pela SESAB no que se refere ao acompanhamento da execução destes ajustes foram colacionadas às fls. 02/190 dos autos.

Foram regularmente notificados, os Secretários da Saúde (SESAB), Srs. Washington Luís Silva Couto (fls. 195) e Jorge José Santos Pereira Solla (fls. 198) e o Diretor Executivo do FES/BA, Sr. Egídio Borges Tavares Filho, conforme faz prova os documentos acostados às fls. 195, 198 e 197, respectivamente.

O Sr. Washington Luis Silva Couto, manifestou-se às fls. 201/220, e acostou documentos às fls. 221/233. Já o Sr. Egídio Borges Tavares Filho, apresentou manifestação às fls. 237/249 e acostou documentos às fls. 250/258. O Sr. Jorge José Santos Pereira Solla, não respondeu à notificação.

Em 09/04/2015 (fls. 263) os autos foram encaminhados a este Ministério Público de Contas, para fins de análise e emissão de parecer.

É, em breves linhas, o relatório, passo a opinar.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

Compulsando os autos, verifica-se que a auditoria, após inspeção *in loco*, detectou diversas irregularidades na execução dos Convênios firmados no âmbito da Secretaria da Saúde, dentre as quais destacamos:

### **(i) OBRAS ABANDONADAS, PARALISADAS OU COM ATRASO NA EXECUÇÃO DO OBJETO**

De acordo o gráfico realizado pela auditoria e acostado às fls. 17 dos autos, 67% dos convênios que foram examinados, encontram-se com suas obras abandonadas,

paralisadas e/ou com baixo percentual de execução em relação aos recursos repassados, bem como atrasos na entrega da obra.

Outros 12% apresentaram obras não iniciadas ou concluídas sem funcionar. Houve distrato em 3% dos Convênios firmados. E apenas 12% dos Convênios inspecionados apresentaram execução normal ou as obras estavam concluídas e funcionando.

Aponta a auditoria, que 07 (sete) dos 15 (quinze) convênios analisados, apresentavam prazo de vigência expirado por um período considerável, sem que a SESAB tenha providenciado a regularização junto às respectivas prefeituras.

Conforme apontado pela auditoria, todos os convênios auditados possuíram baixo percentual de execução, com prazo de execução e entrega do objeto em atraso. As fotografias anexadas aos autos apontam para o comprometimento da finalização e cumprimento dos objetos pactuados, resultando em mau uso do dinheiro público e evidente dano ao erário, ocasionado pela falta de comprometimento dos convenientes e negligência da SESAB, que deveria acompanhar a execução destes ajustes de forma eficiente, aplicando as medidas cabíveis, como a paralisação de repasses e Procedimentos de Tomada de Contas.

Tais situações constituem ofensa a princípios Constitucionais e Legais, notadamente aqueles previstos no art. 37, caput e incisos da CF/88, bem como a normas infraconstitucionais atinentes ao tema, devendo resultar na apuração e responsabilização dos responsáveis.

**Em resposta, os gestores alegaram que:**

- 1 – os atrasos ou paralisações nas obras dos convênios pactuados com a SESAB decorrem de falhas na execução por parte dos Municípios, externos, portanto, à governabilidade desta Secretaria;
- 2 – os gestores que apresentam convênios com pendência na execução foram renotificados e instados a apresentarem cronograma para finalização do objeto pactuado;

- 3 – foram agendadas novas vistorias para verificação quanto ao avançamento das obras;
- 4 – desenvolveram um novo modelo de notificação, mais qualificado, de forma a melhor atender às normas vigentes;
- 5 – realizaram uma reestruturação interna para a realização de Tomada de Contas;
- 6 – tal achado não é resultado de desídia funcional, e sim limitação técnica e operacional detectada no âmbito da FES/BA;
- 7 – foram programadas auditorias individualizadas, com vistas a estabelecer programação de ações visando à apuração dos desvios decorrentes da inexecução dos objetos pactuados por meio dos convênios sob gestão do Fundo de Saúde;
- 8 – após as renotificações algumas obras foram retomadas, foi feito distrato de alguns instrumentos e outros já tiveram 100% do objeto pactuado;

As justificativas dos gestores não se mostraram capazes de afastar as irregularidades detectadas vez que os mesmos se mostraram omissos diante da inadimplência dos convenientes, situação inconcebível tendo em vista o montante de recursos repassados e a importância destas obras para a população destes Municípios.

**(ii) CONVÊNIOS COM OBRAS PARALISADAS OU COM ATRASO NA EXECUÇÃO ENSEJADORES DE TOMADA DE CONTAS MAIS RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES E AUSÊNCIA DE TOMADA DE CONTAS EM DESCUMPRIMENTO À LEGISLAÇÃO E NORMA**

Conforme verificado no item anterior, grande parte dos Convênios apresentam baixo percentual de execução, causando comprometimento da finalização e o cumprimento dos objetos pactuados, o que resultou, inevitavelmente, em dano ao erário.

Diante desta situação, os gestores do FES/Ba não adotaram as providências previstas em lei para situações de descumprimento do ajuste por parte dos convenientes.

Em resposta, os gestores alegaram, em linhas gerais, que já estão providenciando a Tomada de Contas dos convênios em que houve o descumprimento do objeto e que,

desde 2012, está sendo discutido na SESAB a estruturação de serviços para possibilitar a execução da tomada de contas especial.

Tal justificativa, no entanto, não se mostra capaz de afastar as irregularidades noticiadas no bojo desta inspeção tendo em vista o fato de que os gestores da SESAB só se mobilizaram após terem sido notificados pela Unidade Técnica desta Casa, e, portanto, de forma intempestiva. Neste sentido, cumpre apontar vez que existe prazo legal para o procedimento de tomada de contas, justamente com a finalidade de proporcionar o controle tempestivo de modo a evitar danos ao erário.

Importante salientar que as normas atinentes ao tema impõem ao órgão concedente, a responsabilização pela fiscalização na execução do ajuste. Além das normas específicas previstas no Regimento Interno deste Tribunal, o regimento interno da própria SESAB esta obrigatoriedade está contida no art. 15 do Decreto nº 10.139/2006, que aprova o Regimento da Secretaria da Saúde, o qual estabelece, dentre as competências da Diretoria Executiva do FES/BA:

[...]

**IV – por meio da Coordenação de Convênios:**

- a) gerenciar e coordenar o acompanhamento das ações, por meio de convênios, no âmbito da Secretaria da Saúde;**
- b) proceder à elaboração de instrumentos jurídicos, visando a formação de convênios, segundo normas e procedimentos estabelecidos na legislação vigente;**
- c) estabelecer, conjuntamente com as unidades da Secretaria da Saúde, o plano de aplicação, bem como os cronogramas de desembolso e de acompanhamento dos convênios da SESAB;**
- d) proceder à análise e notificação das prestações de contas dos recursos repassados pela SESAB. (grifo nosso)**

Por sua vez, Decreto nº 9.266/04 dispõe em seu art. 33 item “e”, sobre a necessidade de instauração de Tomadas de Contas Especial no caso de obras paralisadas, para fins de apuração de danos ao erário. Vejamos:

**Art. 33** – Requer a instauração de tomada de contas especial as seguintes ocorrências:

[...]

e) prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo, desarrazoado ou antieconômico, de que resulte dano ao erário ou ao patrimônio público.

No âmbito desta Corte de Contas, o Art. 7º, § 3º da Resolução nº 086/2003, dispõe:

**Art. 7º** - [...]

§ 3º - Havendo indícios de irregularidades, identificados pelo controle interno ou por auditoria deste TCE, deverá ser encaminhado ao Tribunal de Contas prestação de contas dos recursos repassados.

A partir da leitura dos dispositivos supracitados, é possível concluir que houve omissão por parte da SESAB na adoção das providências cabíveis e autorizadas por lei.

Insta salientar que a inadimplência do conveniente autoriza, inclusive, a rescisão do ajuste conforme previsto no art. 167 da Lei 9.433/05<sup>1</sup>. Diz o referido dispositivo que:

**Art. 167** - Constituem motivos para rescisão dos contratos, sem prejuízo, quando for o caso, da responsabilidade civil ou criminal e de outras sanções:

[...]

III - falta de cumprimento ou cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

IV - retardamento injustificado do início da execução do contrato;

V - mora na execução contratual, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, serviço ou fornecimento, nos prazos estipulados;

VI - paralisação, total ou parcial, da execução da obra, serviço ou fornecimento sem justa causa previamente comunicada à Administração;

VII - subcontratação parcial do seu objeto, a associação do contratado com

<sup>1</sup> Vale pontuar que os dispositivos da referida lei, a qual dispõe sobre licitações e contratos no Estado da Bahia, se aplica aos convênios, no que couber.

outrem, a cessão ou transferência, total ou parcial, do contrato, bem como a fusão, cisão ou incorporação da contratada, não admitidas no edital e no contrato;

Cumpre-nos pontuar que o órgão fiscalizador responderá em casos de omissão ou inexatidão, conforme disposto no art. 155 do dispositivo legal supracitado e seus agentes poderão responder ainda por ato de improbidade administrativa por dano ao erário (art. 10º da LIA) e/ou por violação a princípios Constitucionais (art. 11º da LIA).

**(iv) NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DAS ROTINAS DE ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DOS CONVÊNIOS**

Quanto a este aspecto, alegaram os gestores que “a Coordenação de Acompanhamento tem buscado identificar, a partir dos relatórios técnicos recebidos, a existência de inconformidades na execução física dos objetos dos convênios através de instrumentos de controle de execução de objeto” e que estão buscando, em conjunto com a Coordenação de Controle Interno da SESAB, aprimorar o funcionamento da Diretoria de Convênios.

Afirmaram ainda que um conjunto de fatores dificultam o êxito dos mecanismos de registro, controle e cobranças realizados no que diz respeito ao saneamento das pendências relativas à execução desses convênios, como o reduzido número de analistas, contando apenas com 02 prepostos; 01 Coordenador e 01 Analista Administrativo para o grande número de processos e inconformidades identificadas.

Reconheceram ainda (fls. 246), que “é atribuição de Coordenação de Acompanhamento identificar, a partir dos relatórios técnicos emitidos pelos engenheiros, quanto a existência de algum tipo de não conformidade na execução física dos objetos dos convênios, que deve estar de acordo com as cláusulas elencadas no Termo de

*[Handwritten signature]*

Convênio". No entanto, na prática, não é essa a situação que se visualiza.

Verifica-se a partir desta justificativa apresentada pelos gestores, a premente necessidade de fortalecimento do controle interno da SESAB, notadamente no que diz respeito ao reduzido quadro de pessoal. Tal fato reclama a realização imediata de um concurso público no âmbito desta Secretaria, a fim de compor equipe suficiente que possibilite o devido acompanhamento destes ajustes, desde a formalização até a sua finalização, conforme impõe a legislação vigente.

A ausência pessoal não pode ser alegada como matéria de defesa para afastar as irregularidades apontadas, constituindo-se sim, em desídia funcional, tendo em vista que é do conhecimento dos gestores a necessidade de acompanhamento e fiscalização dos ajustes que celebram, não podendo estes se esquivarem de tal responsabilidade, sob nenhuma hipótese. Afinal, configura-se dever dos órgãos repassadores dos recursos, o devido acompanhamento dos contratos e acordos que celebra. Nesse sentido, a Resolução nº 086/2003 desta Corte de Contas prevê no art. 4º, que:

**Art. 40. Compete aos órgãos repassadores dos recursos:**

- I - autorizar, desde que fundamentadas, prorrogações de prazo de aplicação dos recursos ou adaptações no seu objeto;
- II - examinar as prestações de contas oriundas do convênio, segundo as disposições estabelecidas nesta Resolução e na legislação pertinente, exigindo das entidades beneficiárias o saneamento de eventuais irregularidades na comprovação apresentada;
- III - suspender a liberação de parcelas ou novas concessões aos inadimplentes, quando decorrido o prazo estabelecido para a prestação de contas sem a devida regularização, quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou por práticas atentatórias aos princípios fundamentais da Administração Pública, comunicando tal fato à autoridade competente, no prazo máximo de 15 (quinze) dias;
- IV - providenciar o registro contábil adequado dos repasses, além de manter controle atualizado sobre os recursos liberados e as prestações de contas;
- V - exigir que os recursos sejam movimentados em conta bancária exclusiva para cada convênio;
- VI - exigir do conveniente que as aplicações dos recursos sejam



**suportadas por documentação idônea para comprovação dos gastos, sob pena de responsabilização pela omissão. (grifo nosso)**

Resta claro, portanto, que há uma urgente necessidade de que a SESAB implemente rotinas de acompanhamento e fiscalização destes convênios de modo a evitar a ocorrência de irregularidades e dano ao erário como estas que ora se apresentam.

**(v) AUSÊNCIA DE MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA POR PARTE DO CONTROLE INTERNO DO FES/BA QUANTO AO CUMPRIMENTO DO OBJETO**

Quanto a esta irregularidade, os gestores informaram, em linhas gerais, que cabe à Diretoria de Convênios, anexar o Relatório Técnico contendo o percentual do objeto executado e lista de documentos faltantes, se for o caso, cabendo a este Tribunal o julgamento das contas. Informa ainda que com a vigência da Resolução 144/2013, a Secretaria adotou providências para instauração da Tomada de Contas bem como o aprimoramento e a integração das informações e sistemática de trabalho, de forma a aperfeiçoar os fluxos de informações e registros.

Como já apontado, o concedente é responsável pela fiscalização e acompanhamento de recursos repassados por força de convênios e ajustes congêneres. Isso impõe que a primeira análise seja feita, obrigatoriamente, pelo órgão que repassou os recursos e isso, a nosso ver, só será possível a partir do fortalecimento do controle interno. Nesse contexto, o controle interno, se apresenta como o meio mais eficiente de prevenir o mau uso do dinheiro público, vez que permite o acompanhamento concomitante da aplicação destes recursos, possibilitando ao concedente lançar mão dos mecanismos previstos em lei para sanar e apurar irregularidades praticadas, ainda durante a vigência destes ajustes.

Resta evidente, assim, que estamos diante de situações onde houve desperdício de dinheiro público. Tal fato demonstra a situação que surge quando os órgãos concedentes não cumprem com o seu dever de controlar e fiscalizar os acordos que celebram. Pelo exposto, entendemos que as justificativas apresentadas não foram

capazes de sanar as irregularidades apontadas neste tópico.

**(vi) FALTA DE INSCRIÇÃO DOS INADIMPLENTES NO SISTEMA SICON**

Em relação a este item, os gestores pontuaram que cabe à SIGAP incluir, automaticamente, a municipalidade como inadimplente caso o Conveniente ultrapasse 60 (sessenta) dias após o recebimento do recurso sem comprovação das despesas ou passe 30 (trinta) dias, após expirada a vigência do convênio sem a devida apresentação da prestação de contas.

Concluíram afirmando que o Sistema de Gestão de Gastos Públicos – SIGAP não disponibiliza permissão, funcionalidade ou comando específico para registrar a inadimplência do Município, no que se refere aos convênios.

Tal argumento, mais uma vez, não merece prosperar tendo em vista que, como órgão gerenciador dos recursos, cabe à SESAB realizar este controle podendo solicitar informações ao SIGAP acerca da inclusão destes inadimplentes, ou realizar diretamente consultas no SICON.

Dessa maneira, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA:**

a) pela **determinação**, à SESAB, para que esta providencie o treinamento de servidores para composição de corpo técnico qualificado, conhecedor das normas que regem os convênios e instrumento congêneres, incluindo todas as etapas (formação, acompanhamento/execução e prestação de contas) destes ajustes;

b) que este Tribunal **determine** à SESAB que garanta uma proporcionalidade entre o número de convênios e congêneres firmados no âmbito desta Secretaria e o número de Técnicos aptos a realizarem o devido acompanhamento destes ajustes, de modo a garantir o controle efetivo;

c) que este Tribunal de Contas **determine** à SESAB o encaminhamento, a esta Corte de Contas, dos Planos de Ação apresentados pelos gestores dos municípios notificados para que este órgão de controle possa acompanhar o cronograma de finalização dos objetos pactuados apresentados pelos prefeitos inadimplentes;

d) que seja **determinado** à SESAB a apresentação do cronograma, e que **encaminhe** a este Tribunal o resultado das vistorias que os gestores desta Secretaria afirmaram que foram agendadas;

e) que o Tribunal **determine** que a SESAB apresente um **plano de ação** contendo a implementação de rotinas de acompanhamento e fiscalização dos convênios que celebre, buscando o fortalecimento do seu controle interno de modo a evitar a reocorrência destas e outras irregularidades, bem como de danos ao erário, **assinando prazo** para o encaminhamento deste plano;

f) que este Tribunal promova **determine** à SESAB que proceda a **Tomada de Contas Especial** nos convênios onde não houve cumprimento do objeto, para fins de apuração dos responsáveis pela má aplicação dos recursos públicos, bem como imputação de débito aos responsáveis por danos ao erário, determinando prazo a ser cumprido pela SESAB para tanto;

g) pela **imputação de responsabilidade solidária** ao agente repassador que não fiscalizou com eficiência a execução dos ajustes, nem procedeu à Tomada de Contas Especial, na forma do art. 11 § 3º da LC 005/91 c/c com o art. 128 do Regimento Interno desta Corte de Contas;

h) que esta Corte de Contas proceda a **Tomada de Contas Especial** nos casos em que a SESAB tenha sido omissa mesmo após a determinação contida no item "f";

i) pela **aplicação da multa** prevista no art. 35, incisos II e III da LC 005/91, aos gestores da SESAB e do FES/BA, tendo em vista que as irregularidades apontadas no relatório de auditoria (elencadas nos itens "i" ao "vi") deste opinativo, representam a

prática de atos com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como ato de gestão ilegítimo e antieconômico que resultou dano ao erário;

e) pela juntada do presente processo auditorial às contas da Secretaria da Saúde – SESAB, referentes ao exercício de 2014, rogando que o TCE continue a acompanhar a execução dos convênios bem como das medidas a serem tomadas no âmbito da SESAB, dada a magnitude dos ajustes, importância social e materialidade dos valores aplicados;

É o parecer.

Salvador, 06 de maio de 2015.



**MARCEL SIQUEIRA SANTOS**  
Procurador do Ministério Público de Contas

MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL DE CONTAS  
ENCAMINHE-SE  
Gab. Exmp. Sr Cons. Relator  
EM 11 / 05 / 15