



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

PROCESSO:	TCE/005939/2016
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. MARCUS VINÍCIUS DE BARROS PRESÍDIO
NATUREZA:	AUDITORIA OPERACIONAL
INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES:	AUDITORIA OPERACIONAL NO CONTROLE ADOTADO PELO ESTADO DA BAHIA SOBRE OS CONVÊNIOS E INSTRUMENTOS CONGÊNERES
PERÍODO AUDITADO:	01/01 A 29/11/2016

PARECER Nº 000708/2017

1. RELATÓRIO

Trata-se de **auditoria operacional** realizada pela Sétima Coordenadoria de Controle Externo (7ª CCE) em cumprimento à programação anual fixada por esse Tribunal de Contas, tendo como objetivo traçar um diagnóstico acerca do controle sistêmico adotado pelo Estado da Bahia sobre os convênios e instrumentos congêneres, com foco no exame *“das políticas de gestão vigentes, da estrutura administrativa, dos sistemas corporativos em funcionamento e da qualidade das informações disponíveis, objetivando contribuir com a identificação de fragilidades e indicar possíveis melhorias no processo de transferência de recursos estaduais”*.

Concluído o Relatório de Auditoria (consoante Ref.1700459-1/71), foram expedidas notificações ao Chefe do Poder Executivo do Estado da Bahia, Governador Rui Costa dos Santos, ao Secretário da Fazenda, Sr. Manoel Vitório da Silva Filho, ao Secretário de Relações Institucionais, Sr. Josias Gomes da Silva, ao Secretário de Administração, Sr. Edelvino da Silva Góes Filho, bem como ao Chefe do Gabinete do Governador, Cícero de

Carvalho de Monteiro, para que, querendo, apresentassem esclarecimentos em relação aos achados apontados pela Auditoria (conforme Ref.1734856-1, Ref.1734855-1, Ref.1734854-1, Ref.1734853-1 e Ref.1734852-1).

Em atendimento às referidas notificações, os aludidos gestores encaminharam respostas aos esclarecimentos solicitados (conforme Ref.1768127-1/6, Ref.1781493-1/9, Ref.1783302-1/2 e Ref.1825961-1/4).

Em seguida, os autos retornaram à 7ªCCE, que, após analisar as respostas oferecidas pelos distintos gestores supracitados, exarou o relatório de diligência, por meio do qual ratificou as considerações e recomendações externadas no trabalho de auditoria anteriormente citado (consoante Ref.1900022-1/2).

Deu-se, então, vista dos autos a este Ministério Público de Contas (MPC).

2. FUNDAMENTAÇÃO

Consoante relatado, trata-se de auditoria realizada pela 7ªCCE, com o objetivo de identificar eventuais fragilidades e propor melhorias no processo de fiscalização da execução dos instrumentos de parceria celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública estadual.

Ressalte-se, por oportuno, que os achados de auditoria reportados já tinham sido analisados por este *Parquet* de Contas por ocasião do exame da prestação de contas do Chefe do Poder Executivo estadual, relativa ao exercício de 2016 (Processo de nº. 002522/2017), razão pela qual serão aproveitados, nesta oportunidade, os comentários externados por este representante do Órgão Ministerial no respectivo Parecer MPC nº. 342/2017.

No que pertine ao expediente em exame, antes de adentrar o exame das irregularidades identificadas, é preciso esclarecer que os convênios e instrumentos congêneres analisados representam, em síntese, negócios jurídicos celebrados entre entes públicos, ou entre a Administração Pública e entidades privadas sem fins lucrativos, com o propósito de garantir a consecução, em regime de mútua

colaboração, de objetivos de interesse comum. Trata-se, pois, de ajuste de viés essencialmente cooperativo, por meio do qual o Órgão Concedente descentraliza a execução de ações relacionadas a determinada política pública de seu interesse, repassando ao Conveniente os recursos necessários ao atendimento dos objetivos da parceria, e assumindo, por consequência, o **dever de fiscalizar/controlar a boa e regular aplicação dos recursos públicos descentralizados**.

Fixada essa premissa conceitual, sobreleva destacar que, segundo dados disponibilizados pela Unidade Técnica desse Tribunal, no primeiro quadrimestre de 2016 foram identificados **3.165** convênios e instrumentos congêneres em curso, os quais previam repasses de recursos públicos estaduais no valor global de **R\$1.048.400.411,18** (um bilhão, quarenta e oito milhões, quatrocentos mil e quatrocentos e onze reais e dezoito centavos). Confira-se, a título ilustrativo, os dados da tabela abaixo que discrimina, por unidade jurisdicionada, a quantidade de ajustes celebrados e os valores das transferências de recursos previstas:

Órgão	Quantidade informada	% do total informado	Valor total celebrado	% do valor total informado
ADAB	1	0,03	0,00	0,00
AGERSA	2	0,06	3.642.370,05	0,35
BAHIAPESCA	4	0,13	1.993.307,60	0,19
CAR	767	24,23	165.577.716,34	15,79
CBPM	7	0,22	2.080.960,62	0,20
CDA	6	0,19	6.827.730,94	0,65
CERB	1	0,03	216.405,83	0,02
CONDER	441	13,93	188.481.662,26	17,98
CTB	1	0,03	41.107,20	0,00
DETRAN	1	0,03	2.000.000,00	0,19
FAPESB	700	22,12	106.645.595,18	10,17
FCBA	385	12,16	64.328.077,07	6,14
RUNCEB	9	0,28	256.000,00	0,02
RUNDAC	2	0,06	5.522.766,45	0,53
INEMA	9	0,28	3.658.395,18	0,35
IPAC	2	0,06	1.827.400,00	0,17
IRDEB	12	0,38	2.755.987,46	0,26
SAEB	5	0,16	16.057.328,93	1,53
SEAGRI	50	1,58	5.323.458,15	0,51
SEC	99	3,13	10.167.925,28	0,97
SECTI	24	0,76	64.906.536,49	6,19
SECULT	149	4,71	8.940.000,00	0,85
SEDUR	9	0,28	19.028.222,51	1,81
SEFAZ	1	0,03	16.920.000,00	1,61
SEI	1	0,03	22.222.190,03	2,12
SEMA	35	1,11	12.724.851,44	1,21
SEPLAN	14	0,44	987.555,57	0,09
SESAB	66	2,09	36.913.861,19	3,52
SETRE	101	3,19	32.012.796,29	3,05
SETUR	1	0,03	50.000,00	0,00
SIHS	2	0,06	0,00	0,00
SJDHDS	74	2,34	192.245.570,49	18,34
SPM	47	1,48	4.725.882,85	0,45
SUDEC	4	0,13	1.935.721,50	0,18
SUDESB	105	3,32	25.516.840,49	2,43
SUDIC	14	0,44	18.401.865,86	1,76
UEFS	2	0,06	3.065.801,93	0,29
UNEB	12	0,38	398.520,00	0,04
TOTAL	3165	100,00	1.048.400.411,18	100,00

Órgãos/entidades que informaram não possuir convênios vigentes ou não encaminharam a planilha do 1º quadrimestre de 2016: AGERBA, BAHIAFARMA, BAHIAGAS, BAHIATER, BAHIATURSA, Casa Civi, CBMBA, CIS, CMG, DESENBÁHIA, EGBA, EMBASA, FPC, GABGOV, HEMOBA, IAT, IBAMETRO, JUCEB, PCBA, PGE, PMBA, PREVBAHIA, PRODEB, SAC, SDE, SDR, SEAP, SECOM, SBNFRA, SEPPROMI, SERIN, SIT, SSP, UESB, UESC e VICEGOV.

Nesse trilha, frise-se que os números acima não representam todos os ajustes que foram celebrados no exercício auditado, seja porque a amostra auditorial só levou em consideração o primeiro quadrimestre de 2016, seja porque foram

deixados de fora os chamados “*convênios de captação*”, os 4.490 (quatro mil, quatrocentos e noventa) Termos de Outorga celebrados pela FAPESB para a concessão de bolsas de estudo para pesquisadores, bem como os 417 (quatrocentos e dezessete) Planos de Ação celebrados com municípios baianos por intermédio do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) (consoante Ref.1700459-140 do processo de nº. TCE/ 005939/2016).

A quantidade de convênios e instrumentos congêneres vigentes no primeiro quadrimestre do exercício de 2016 indica que o Estado da Bahia tem se utilizado sistematicamente desses instrumentos para realizar transferências voluntárias de verbas públicas estaduais. Isso impõe, por conseguinte, o necessário acompanhamento e vigilância por parte desse Tribunal de Contas sobre as ferramentas de controle interno adotadas pela Administração Pública estadual para fiscalizar todas as etapas que compõem o ciclo de existência dos aludidos ajustes (chamamento público, celebração, execução e prestação de contas), dada a materialidade dos recursos públicos envolvidos nesse tipo de repasse.

Posto isso, cumpre salientar que a Unidade Técnica identificou inúmeras fragilidades, que se encontram segregadas em três grandes áreas:

Quanto à Política de Gestão de Convênios:

- a) Insuficiência dos Resultados do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta SAEB/SEFAZ/PGE nº 001/2015, que foi criado como parte do Plano de Ação para atendimento às recomendações do TCE/BA feitas em relação ao exercício de 2014, em especial àquelas relativas a contratos e convênios (item 7.1.1 do relatório de auditoria);
- b) Pendências no Decreto Estadual nº 17.091/2016 que buscou regulamentar, no Estado da Bahia, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) instituído pela Lei Federal nº 13.019/2014 (item 7.1.2 do relatório de auditoria);
- c) Publicação do Decreto Estadual nº 16.407/2015, que autoriza o repasse de recursos a municípios baianos em situação de inadimplência (item 7.1.3 do relatório de auditoria);

Quanto aos Sistemas Corporativos e à Qualidade das Informações:

- a) Divergências entre as Informações do Sistema Integrado de

Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (FIPLAN) e das Planilhas Quadrimestrais de convênios e instrumentos congêneres (item 7.2.2 do relatório de auditoria);

Quanto ao Sistema de Controle Interno:

a) Deficiência nas Ferramentas de Apoio à Gestão de Repasses (item 7.3.1 do relatório de auditoria);

Constatou-se que os sistemas corporativos atualmente em uso pelo Governo do Estado (FIPLAN e SICON) não apresentam funcionalidades capazes de garantir um suporte adequado ao processo de gestão sistêmica de convênios e instrumentos congêneres, tais como: acompanhamento do estágio de execução, monitoramento de metas e avaliação de desempenho.

b) Fragilidades no Quadro de Pessoal (item 7.3.2 do relatório de auditoria);

Foram constatadas fragilidades no quadro de pessoal alocado nas atividades de controle de convênios e instrumentos congêneres, como consequência da insuficiência dos treinamentos oferecidos pelos órgãos sistêmicos do Estado e da incompatibilidade entre a quantidade de servidores vinculados ao controle e o número de instrumentos celebrados pelas unidades. Notou-se, ainda, uma parcela significativa de servidores não-efetivos e com acúmulo de funções atuando na fiscalização dos instrumentos, condições que prejudicam o rigor e a autonomia das atividades de controle.

No que se refere à **primeira área auditada, qual seja, a Política de Gestão de Convênios**, impende assentar que, em 2015, foi editado o Decreto Estadual nº. 16.407/2015, que alterou o Decreto Estadual nº. 9.266/2004, autorizando, segundo a Auditoria, “*o repasse de recursos a municípios baianos em situação de inadimplência*” (consoante Ref.1700459-25 do processo de nº. TCE/005939/2016).

Originariamente, o Decreto Estadual nº. 9.266/2004 – que, dentre outras providências, aprovou o regulamento para celebração de convênios ou instrumentos congêneres no âmbito do Estado da Bahia – **proíbia**, em seu art. 3º, **a celebração ou continuidade** de convênios ou instrumentos congêneres com entes e entidades considerando inadimplentes pelos motivos declinados nos incisos I a IV do referido dispositivo normativo. Eis a redação original do aludido preceito:

Art. 3º - Não poderão ser **celebrados** convênios ou **ser dada continuidade** aos mesmos quando ocorrerem pendências referentes aos convenientes em decorrência das seguintes situações verificadas pelo sistema de execução:
I - existência de débitos referentes a empresas estatais e a concessionárias de serviços públicos;

- II - existência de débitos referentes a tributos estaduais;
- III - indicação no SIGAP referente a irregularidades nos procedimentos de contratação ou de aplicação;
- IV - existência de irregularidades na prestação de contas do convênio ou não realização da prestação de contas em tempo hábil. (Grifou-se)

Posteriormente, como acima sinalizado, foi publicado o Decreto Estadual 16.407/2015, que, ao modificar o Decreto Estadual nº. 9.266/2004, acresceu o § 4º ao supracitado art. 3º, em ordem a permitir a **continuidade** (e não celebração) de convênios ou instrumentos congêneres com municípios inadimplentes, **desde que atendidos os requisitos para a liberação da primeira parcela do cronograma de desembolso:**

Art. 3º, § 4º - Nos convênios celebrados com Municípios baianos, **desde que atendidos os requisitos para a liberação da primeira parcela do cronograma de desembolso**, e para garantir a **continuidade da execução do objeto pactuado**, não se aplica a vedação de trata este artigo. (Grifou-se)

Como se percebe, o objetivo do supracitado decreto estadual foi o de assegurar a **continuidade** de convênios ou instrumentos congêneres regularmente celebrados, ainda que tenham sido identificadas, no curso de sua execução, as situações enquadráveis nas hipóteses elencadas no art. 3º, incisos I a IV, do Decreto Estadual nº. 9.266/2004, a exemplo de irregularidades nas prestações de contas (parciais ou final) do convênio ou não realização da prestação de contas em tempo hábil.

Ressalte-se, portanto, que a permissão normativa acima transcrita **não alcança a celebração de novos convênios com entes municipais inadimplentes**, pois exige que tenham sido atendidos os requisitos fixados para a liberação da primeira parcela do cronograma de desembolso do ajuste. Além disso, o art. 9º, alínea “a”, do Decreto Estadual nº. 9.266/2004, que permanece em vigor, veda expressamente a celebração de convênios com “*outras esferas de governo, ou com qualquer órgão ou entidade de direito público ou privado, que esteja em mora, inadimplente com outros convênios ou não esteja em situação de regularidade com o Estado ou qualquer entidade da Administração Indireta Estadual*”.

Ainda que seja este o âmbito de incidência da multicitada norma, entendemos que o Decreto Estadual nº. 16.407/2015 conflita, ao menos parcialmente, com

comando normativo inserto no art. 176 da Lei Estadual nº. 9.433/2005, que veda expressamente a liberação de recursos públicos a convenientes que se encontrem em situação de inadimplência por irregularidades identificadas na execução do ajuste. É o que se pode perceber pela leitura do dispositivo:

Lei Estadual nº. 9.433/05

Art. 176 - As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, **exceto nos casos abaixo enumerados**, hipóteses em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelos órgãos competentes do controle interno da Administração;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas conveniais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno. (Grifou-se)

Nesse sentido, é de se reconhecer que, no âmbito do Estado da Bahia, por força do disposto no art. 176 da Lei Estadual nº. 9433/2005, não é possível, até que sejam sanadas as irregularidades atinentes à execução de determinado ajuste convencional, a continuidade de repasse ao conveniente dos recursos previstos no instrumento de parceria. Essa vedação legal prevalece sobre a autorização que foi introduzida pelo Decreto Estadual nº. 16.407/2015 (ato infralegal), pois se trata de proibição que decorre de norma que lhe é hierarquicamente superior (Lei Estadual nº. 9433/2005), e que lhe serve, portanto, de fundamento de validade.

Atenta a tal incompatibilidade normativa, a 7ªCCE requereu ao TCE/BA que concedesse tutela de urgência visando a suspensão de repasses de recursos estaduais via convênios aos municípios de “*Conceição do Almeida*” e “*Teolândia*”, haja vista que tais entes encontravam-se em situação de inadimplência perante o Sistema de Informações Gerenciais de Convênios e Contratos (SICON).

Nesse contexto, registre-se que, posteriormente, os expedientes cautelares autuados por força de citadas representações (de nºs. TCE/005965/2016 e

TCE/005967/2016) perderam objeto e foram arquivados, porque a entidade convenente (Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia – CONDER) adotou medidas que resultaram no acolhimento das pretensões formuladas pela 7ª CCE. Isso demonstra que uma atuação tempestiva, pautada num olhar auditorial clínico e preciso, é capaz de evitar o agravamento de irregularidades que são identificadas no curso dos trabalhos realizados pelas equipes dessa Casa de Controle.

Em vista disso, afigura-se prudente que, como medida vocacionada à prevenção de ocorrência de ilícitos de idêntico jaez, seja expedida **DETERMINAÇÃO** ao Poder Executivo do Estado da Bahia no sentido de que se abstenha de, com fundamento no Decreto Estadual nº. 16.407/2015, dar continuidade à transferência voluntária de recursos públicos estaduais a municípios que se encontrem em situação de inadimplência por irregularidades identificadas na execução dos convênios celebrados, ante a sua incompatibilidade com o art. 176 da Lei Estadual nº. 9.433/2005.

No que se refere à **segunda área auditada, relativa aos sistemas corporativos e à qualidade das informações neles registradas**, foi destacado pela Auditoria que, ao se comparar os dados registrados no Módulo de Cadastramento de Despesa do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (Módulo CDD – FIPLAN) com as Planilhas Quadrimestrais de convênios e instrumentos congêneres apresentadas pelas unidades jurisdicionadas, verificou-se a existência de substanciais divergências de quantitativo, de valor e de conteúdos.

Segundo a equipe técnica desse TCE, é possível concluir que, de um lado, existem instrumentos ativos que não estão cadastrados no FIPLAN, ao passo que, de outro, existem instrumentos registrados com situação ativa no citado sistema que não foram informados pelas unidades jurisdicionadas nos seus respectivos demonstrativos quadrimestrais. Esse quadro se repete quando confrontadas as informações relativas ao valor e conteúdo dos ajustes analisados.

Disso se extrai que ainda persistem as fragilidades graves no sistema de

informações de registro e acompanhamento dos convênios e instrumentos congêneres, pactuados entre o Estado da Bahia e entidades governamentais e não governamentais.

Registre-se que as deficiências do Módulo de Cadastramento da Despesa (CDD) do FIPLAN não só impõem limitações ao controle externo exercido por esse TCE, tendo em vista a ausência de informações essenciais para elaboração dos exames auditoriais, como também revelam uma grave irregularidade no sistema de informação e no mecanismo de controle interno do Estado da Bahia sobre os convênios e instrumentos congêneres. A propósito do tema, vale destacar importante trecho da análise feita pela Auditoria (consoante Ref.1700459-39 do processo nº. TCE/005939/2016):

A Auditoria entende que a situação relatada tem como causa o fato de o módulo de Contratos e Convênios (CDD) focar basicamente na gestão orçamentária/financeira, deixando de considerar e normatizar situações específicas voltadas para gestão e acompanhamento, além de permitir a ocorrência das seguintes situações:

- 1) Registro de convênios que possuem mais de um conveniente/instituição parceira como instrumentos diferentes e independentes no FIPLAN, um para cada conveniente/instituição parceira, em função de limitações do sistema. Nestes casos, o FIPLAN não fornece uma funcionalidade para visualizar o histórico do convênio de forma unificada;
- 2) Inexistência de registro no FIPLAN de instrumentos cadastrados originalmente no SIGAP/SICOF e cujos repasses ocorreram todos neste sistema, mas que ainda não se encontram encerrados em razão de pendências, demora na execução do objeto ou demora na prestação de contas;
- 3) Prática adotada por algumas unidades de apenas registrar o instrumento no FIPLAN quando ocorre o repasse dos recursos;
- 4) Possibilidade de um instrumento permanecer ativo no sistema indefinidamente, mesmo que já tenha sido encerrado de fato, sem a existência de alertas automáticos com base nos prazos de vigência dos instrumentos para mitigar essa situação;
- 5) Falta de registro no FIPLAN quando da realização de aditivos de prazo ou de valor;
- 6) Divergência de 1 dia no registro de datas em função da falta de padronização no preenchimento dos campos de início e término do ajuste. Algumas unidades consideram a data de assinatura e outras consideram a data de publicação no Diário Oficial do Estado;
- 7) Criação de um novo registro para instrumento previamente cadastrado, com valor inicial correspondendo ao valor remanescente de desembolso do registro inicial, sem

funcionalidade para visualizar o histórico do convênio de forma unificada, nos casos de:

- 7.1) migração de instrumentos lançados originalmente no SIGAP/SICOF para o FIPLAN;
 - 7.2) alteração de unidade orçamentária do convênio em função de mudanças na estrutura organizacional do Estado;
 - 7.3) mudança de conveniente durante o convênio por motivo de desistência ou incorporação.
- 8) Criação de um novo registro para instrumento previamente cadastrado com valor inicial igual a R\$1,00 em caso de migração entre unidades gestoras de instrumentos sem saldo disponível, porém vigentes, visto que o FIPLAN não permite lançamento com valor zero. Esta prática foi adotada notadamente para instrumentos transferidos de unidades extintas pela Reforma Institucional de 2014. Nestes casos, o FIPLAN também não fornece uma funcionalidade para visualizar o histórico do convênio de forma unificada;
- 9) Incapacidade de identificação no módulo do CDD dos repasses realizados em Restos a Pagar por meio de Solicitação de Pagamento Extraorçamentário (NOE) e Nota de Ordem Bancária Extraorçamentária (NEX), fato observado em instrumentos migrados do SICOF para o FIPLAN.

As informações contidas no relatório de auditoria revelam, portanto, o pior dos cenários sobre os mecanismos de controle interno para cadastramento e monitoramento dos recursos repassados pelo Estado da Bahia por meio de convênios, sobretudo porque o sistema informatizado (Cadastramento da Despesa – CDD, módulo que integra o FIPLAN) carece de informações essenciais sobre os recursos transferidos, bem como não registra adequadamente dados sobre a execução e prestação de contas dos convênios. Ou seja, o sistema de informação do Estado da Bahia **ainda** apresenta graves deficiências no que toca ao registro e acompanhamento dos convênios celebrados.

A respeito do tema em voga, o Secretário da Fazenda, ratificando as informações que foram prestadas pela Superintendência de Administração Financeira, consignou que o Módulo de Cadastro de Despesas (CDD) do FIPLAN não abrange *“situações específicas voltadas para a gestão e acompanhamento dos instrumentos jurídicos”* (conforme Ref.1768127-3 do processo de nº. TCE/005939/2016). Todavia, como bem pontuado pela Auditoria, *“as características do sistema atual que limitam a gestão dos ajustes nele cadastrados não exigem o Estado de buscar alternativas, ainda que de caráter transitório para a eventual adoção de nova ferramenta”* (consoante Ref.1900022-2 do processo de nº.

TCE/005939/2016).

Vale destacar que a ausência de dados essenciais sobre os convênios pactuados no sistema de informações do Estado da Bahia prejudica severamente a elaboração do plano anual de diretrizes instituído pelo art. 11 da Resolução n.º 144/2013 desse TCE, haja vista a **persistente** carência de informações e critérios para subsidiar a sua confecção.

Registre-se, por exemplo, que ao analisar as informações disponibilizadas pelo FIPLAN sobre os convênios em curso no exercício 2016, a Auditoria desse TCE aponta que *“1.591 instrumentos ativos no FIPLAN não foram informados pelas Ujs, sendo que, destes, 226 estavam vigentes no período e 1.365 estavam com prazo de vigência vencido”* (conforme Ref.1700459-35 do processo n.º. TCE/005939/2016). A precariedade e as limitações das informações fornecidas pelo FIPLAN prejudicam substancialmente o planejamento e exame auditorial por parte desse TCE, em especial os descritos no art. 11 da Resolução n.º 144/2013:

Art. 11. Os planos anuais de diretrizes deste Tribunal estabelecerão critérios para a seleção amostral e premissas específicas para a auditoria em prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres, podendo fazer distinção entre os exames a serem realizados nos processos mantidos nos órgãos ou entidades e naqueles já autuados no Tribunal para julgamento pela Segunda Câmara.

§1º As programações de auditoria das Coordenadorias de Controle Externo contemplarão a alocação de tempo e recursos para o exame de prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres, **segundo seleção amostral determinada por critérios de risco, materialidade e relevância.**

§2º **Os exames auditoriais poderão ser realizados em convênios e instrumentos congêneres com o objeto já concluso ou ainda em execução**, nas dependências do órgão repassador e/ou diretamente no Município ou ente privado sem fins lucrativos responsável pela aplicação dos recursos estaduais que lhes forem repassados.

§3º A indicação de convênios e instrumentos congêneres a serem remetidos para instrução e julgamento no Tribunal de Contas decorrerá de triagem realizada a partir do resultado dos exames auditoriais, ou **diretamente da seleção amostral estabelecida segundo critérios de risco, materialidade e relevância.**

Vale dizer, o sistema informatizado adotado pelo Poder Executivo do Estado da Bahia (FIPLAN) não dispõe de mecanismos que permitam catalogar

adequadamente as informações e acompanhar, de modo minimamente eficiente, a execução dos convênios e instrumentos congêneres celebrados com entidades governamentais e não governamentais, impactando negativamente na efetividade do controle (interno e externo) da boa e regular aplicação dos recursos públicos estaduais voluntariamente transferidos.

Em sentido diametralmente oposto, a União, desde 2008, implementou o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV)¹ para registrar e controlar a execução dos recursos públicos transferidos por meio de convênios.

O desenvolvimento do sistema foi motivado, sobretudo, pela atuante fiscalização do TCU no ano de 2006, após analisar e identificar fragilidades nos controles das transferências voluntárias da União (Acórdão 788/2006 – Plenário e Acórdão 2066/2006 – Plenário), culminando com a expedição de determinação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no sentido de que apresentasse ao TCU estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma *web* que permitisse o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores. Eis alguns trechos dos julgados supramencionados, *in verbis*:

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação de unidade técnica deste Tribunal sobre denúncias veiculadas na imprensa acerca de irregularidades na utilização de recursos federais por parte de diversas prefeituras do Estado de Minas Gerais, em que ora se aprecia relatório consolidador de fiscalizações de orientação centralizada promovidas em órgãos repassadores de recursos mediante convênios ou contratos de repasse, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.2. recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que avalie a possibilidade de criação ou modificação de sistema de informática que permita o acompanhamento on-line pelo menos em parte dos convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse ou outros instrumentos congêneres, compreendendo a sinalização automática daqueles que mostrem comportamento discrepante;”

(TCU, Acórdão 788/2006)

¹ Cf. em TCU. **Convênios e outros repasses**. 4ª ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2013.

“VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório Consolidado das auditorias realizadas em ajustes celebrados entre Organizações Não-Governamentais - ONGs e a União ou entidades da Administração Indireta, no período de 1999 a 2005, com o objetivo de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais repassados a essas ONGs, por meio de convênios, contratos de repasse e instrumentos similares, em cumprimento ao plano de fiscalização do segundo semestre de 2005.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, para possibilitar a transparência que deve ser dada às ações públicas, como forma de viabilizar o controle social e a bem do princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 5º, inciso XXXIII, da mesma Carta Magna, no prazo de 180 (cento e oitenta dias), apresente a este Tribunal estudo técnico para implementação de sistema de informática em plataforma web que permita o acompanhamento on-line de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais a outros órgãos/entidades, entes federados e entidades do setor privado, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade conveniente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações realizadas com dados e lances de todos os licitantes, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados, o nome, CPF e dados de localização dos beneficiários diretos, quando houver, os recursos transferidos e a transferir, a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor e formulário destinado à coleta de denúncias;”

(TCU, Acórdão 2066/2006 – Plenário). (Grifou-se)

Como se vê, a atuação do TCU promoveu uma revolução no modelo de controle dos convênios da União. O modelo anterior de controle da União estava fincado em um sistema de controle pouco transparente, limitando as informações sobre os convênios aos órgãos públicos e seus participantes diretos (gestores das entidades convenientes). Com a mudança de modelo de controle impulsionada pelo TCU, houve um ganho qualitativo na fiscalização dos recursos públicos transferidos em diversos aspectos.

No que toca ao controle social, é possível destacar que o modelo adotado pelo Estado da Bahia (similar ao anteriormente empregado pela União) praticamente inviabiliza o controle pela sociedade dos recursos transferidos, haja vista que o

cidadão não consegue fácil acesso às informações dos convênios. E mesmo que o cidadão obtenha algumas informações básicas como o termo de convênio e plano de trabalho, a análise concomitante sobre a aplicação dos recursos fica praticamente obstaculizada, pois não há uma ferramenta que permita o fácil acesso a essas informações. Em regra, o cidadão teria que esperar a consolidação de toda documentação no momento da prestação de contas para verificar a regular aplicação dos recursos transferidos. Ou seja, o atual modelo adotado pelo Estado da Bahia, no que pertine ao controle dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, está pautado no **controle posterior**, o qual impõe diversas limitações para os controles interno e externo dos órgãos públicos, e praticamente inviabiliza o controle social.

Outro fator que merece ser mencionado em relação ao modelo adotado pela União é a constituição de uma plataforma *web* (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV) que consolidou não só mecanismos de registro dos convênios e suas respectivas prestações de contas (as quais, em regra, são feitas por meio eletrônico), mas também centralizou os editais de chamamentos públicos para que as entidades interessadas participem com isonomia do processo de seleção para celebração de convênio. Tal fato promove um avanço significativo na transparência do processo de seleção das entidades conveniadas.

Além disso, o SINCONV ainda dispõe de mecanismos que fortalecem o controle na aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênios, a exemplo da funcionalidade denominada de Ordem Bancária de Transferências Voluntárias (OBTV). Essa funcionalidade permite que todos os pagamentos sejam efetuados diretamente no SICONV para crédito na conta do fornecedor, registrando em tempo real as movimentações financeiras. Assim, o pagamento ao fornecedor é realizado por uma ordem bancária gerada no SICONV e enviada virtualmente ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), mediante autorização do gestor financeiro e do ordenador de despesa do conveniente.² Essa funcionalidade, como visto, promove maior transparência ao processo de execução financeira do convênio, minimizando, de outro lado, os riscos de desvios na aplicação dos recursos voluntariamente transferidos.

² Cf. em TCU. *Convênios e outros repasses*. 4ª ed. Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo, 2013.

Além da União, outros entes federativos³, a exemplo de São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais, implementaram plataformas *web* para centralizar informações e, com isso, promover maior transparência sobre o processo de seleção das entidades, governamentais e não governamentais, bem como permitir um controle concomitante da fase de execução dos recursos transferidos por meio de convênios.

Com o advento da Lei nº. 13.019/2014, que instituiu o novo marco regulatório das parcerias com Organizações da Sociedade Civil, tornou-se **imperativo** o desenvolvimento de uma **plataforma eletrônica para a prestação de contas e registro de todas as informações atinentes às parcerias celebradas**, cujo **acesso seja aberto a todo e qualquer interessado** (art. 65), o que reforça o dever do Estado da Bahia de implantar um sistema informatizado que proporcione ampla transparência à gestão dos recursos públicos voluntariamente repassados.

Registre-se que, na prestação de contas relativas ao exercício de 2014 do Chefe do Poder Executivo, este MPC **sugeriu a expedição de determinação** ao atual Governador para que apresentasse a este a este Tribunal um estudo técnico visando a implementação de sistema de informática em plataforma *web* que permita o acompanhamento *on-line* de todos os convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos estaduais a outras entidades, governamentais e não governamentais, que possa ser acessado por qualquer cidadão via rede mundial de computadores, contendo informações relativas aos instrumentos celebrados, especialmente os dados da entidade conveniente, o parlamentar e a emenda orçamentária que alocaram os recursos, se houver, o objeto pactuado, o plano de trabalho detalhado, inclusive custos previstos em nível de item/etapa/fase, as licitações/contratações realizadas com dados e lances de todos os fornecedores, o status do cronograma de execução física com indicação dos bens adquiridos, serviços ou obras executados, o nome, CPF e dados de localização dos beneficiários diretos, quando houver, os recursos transferidos e a transferir, a execução financeira com as despesas executadas discriminadas analiticamente por fornecedor.

³Como exemplo, além da plataforma da União (www.convenios.gov.br) pode-se citar os portais do Estado de São Paulo (<http://www.convenios.sp.gov.br/>), Espírito Santo (<http://www.convenios.es.gov.br/>) e Minas Gerais (<http://saida.convenios.mg.gov.br/>).

Entretanto, a aludida sugestão não foi acolhida na integralidade pelo Tribunal Pleno, que decidiu naquela oportunidade expedir mera **recomendação** ao Chefe do Poder Executivo para que apresentasse o referido estudo técnico.

Visando dar cumprimento a tal deliberação, foi constituído um Grupo de Trabalho composto por representantes da Secretaria de Administração, da Secretaria da Fazenda e da Procuradoria Geral do Estado (GT instituído pela Portaria Conjunta SAEB/SEFAZ/PGE nº 001/2015), com o intuito de desenvolver estudos relacionados ao controle, acompanhamento e avaliação financeira de contratos e convênios. O relatório final de tal equipe de trabalho concluiu que o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) do Poder Executivo Federal, o qual está passando por uma reformulação para se adaptar às exigências da Lei Federal nº. 13.019/2014 e *“tem como horizonte planejado entrar em operação em 2018”*, revela-se *“a mais completa e preparada para atendimento da gestão de Convênios no Estado da Bahia”* (consoante Ref.1700459-84 do processo de nº. TCE/005939/2016).

Entretanto, até que o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) da União seja remodelado para atender às prescrições da Lei Federal nº. 13.019/2014 e efetivamente disponibilizado ao Estado da Bahia, mostra-se necessário o aprimoramento das ferramentas atualmente empregadas pelo Poder Executivo na gestão e controle dos convênios e instrumentos congêneres, eliminando-se as graves deficiências identificadas nas auditoriais realizadas por esse E. Tribunal.

Sugere-se, assim, que seja expedida **RECOMENDAÇÃO** às **Secretarias da Fazenda e Planejamento**, enquanto gestoras do sistema atualmente utilizado para o acompanhamento e controle dos convênios e instrumentos congêneres (FIPLAN) (ex vi do art. 3º, *caput*, do Decreto Estadual nº. 14.125/2012⁴), para que adotem as providências necessárias ao aprimoramento da referida plataforma, corrigindo as deficiências apontadas pela Unidade Técnica desse Tribunal e municiando o sistema

⁴ Art. 3º, *caput*, do Decreto Estadual nº. 14.125/2012: *“A gestão do FIPLAN será exercida de forma compartilhada pela Secretaria do Planejamento - SEPLAN e pela Secretaria da Fazenda – SEFAZ (...)”*.

de funcionalidades capazes de viabilizar o controle operacional de todo o ciclo de existência dos convênios e instrumentos congêneres, em especial o acompanhamento do estágio de execução, o monitoramento de metas e a avaliação de desempenho desses ajustes.

No que se refere à **terceira área auditada, isto é, ao “Sistema de Controle Interno”**, o relatório de auditoria pontua que o quadro de pessoal alocado para desempenhar a atividade de fiscalização dos convênios e instrumentos congêneres é incompatível e insuficiente, seja do ponto de vista quantitativo, seja sob o aspecto qualitativo, em relação ao número de ajustes firmados e ao volume de recursos públicos estaduais transferidos. Segundo a Auditoria, há “*insuficiência dos treinamentos oferecidos pelos órgãos sistêmicos do Estado*” e “*incompatibilidade entre a quantidade de servidores vinculados ao controle e o número de instrumentos celebrados pelas unidades*” (consoante Ref.1700459-52 e Ref.1700459-65 do relatório de auditoria).

Quanto a esse tema, vale ressaltar que a Lei Federal nº. 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público, é clara ao exigir, no seu art. 8º, que o gestor público avalie obrigatoriamente, antes de decidir pela celebração de ajustes com outras entidades, se a unidade jurisdicionada por ele representada tem condições operacionais de controlar adequadamente os instrumentos a serem firmados. Veja-se:

Art. 8º Ao decidir sobre a celebração de parcerias previstas nesta Lei, o administrador público:

I - considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional da administração pública para celebrar a parceria, cumprir as obrigações dela decorrentes e assumir as respectivas responsabilidades;

II - avaliará as propostas de parceria com o rigor técnico necessário;

III - designará gestores habilitados a controlar e fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz;

IV - apreciará as prestações de contas na forma e nos prazos determinados nesta Lei e na legislação específica.

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.
(Grifou-se)

No mesmo sentido, o decreto estadual que regulamenta o referido diploma normativo (Decreto Estadual nº. 17.091/2016) exige, em seu art. 5º, que haja uma compatibilidade entre o volume de parcerias celebradas e a capacidade institucional do órgão ou entidade pública celebrante de controlá-las adequadamente:

Art. 5º - O titular máximo do órgão ou entidade da Administração Pública da área responsável, ao decidir sobre a celebração de parcerias, **considerará, obrigatoriamente, a capacidade operacional do órgão ou entidade pública para instituir processos seletivos, avaliar as propostas de parceria com o rigor técnico necessário, fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz e apreciar as prestações de contas** na forma e nos prazos determinados na Lei Federal nº 13.019, de 31 julho de 2014, e na legislação específica.

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, nos limites da programação orçamentária e financeira de seus órgãos ou entidades. (Grifou-se)

Conforme consignado alhures, só no primeiro quadrimestre de 2016, o Estado da Bahia possuía 3.165 (três mil, cento e sessenta e cinco) convênios e instrumentos congêneres ativos, os quais previam repasses no valor global de aproximadamente R\$ 1 bilhão de reais. Diante desses dados significativos, revela-se temerário que o Estado da Bahia realize transferências voluntárias de recursos públicos, por meio dos aludidos termos, sem dispor de capacidade operacional para fiscalizá-los adequadamente.

A fim de demonstrar a desproporção entre os “*servidores vinculados ao controle e o número de instrumentos celebrados pelas unidades*”, cumpre reproduzir abaixo uma tabela confeccionada pela Auditoria na qual estão listadas as 11 (onze) unidades jurisdicionadas com maior número de instrumentos convenientes firmados (consoante Ref.1700459-55 do processo de nº. TCE/005939/2016):

Tabela 13 – Instrumentos X Servidores Atuando no Controle

Unidade	Quantidade de Convênio e instrumentos	Quantidade de Servidores Atuando no Controle		
		Total	Efetivos	Com Dedicção Exclusiva
CAR	767	13	5	10
FAPESB	700*	8	0	2
SECULT	534	4	0	0
CONDER	441	32	24	18
SUDESB	105	13	1	2
SETRE	101	12	5	5
SEC	99	7	0	7
SJDHDS	761**	65	5	18
SESAB	66	16	6	2
SEAGRI	50	9	5	2
SPM	47	1	0	0

Fonte: Demonstrativo de convênios referente ao 1º quadrimestre de 2016 e questionário eletrônico – Diagnóstico dos Controles de Convênios de Repasse e Instrumentos Congêneres.

Ora, ao planejar a execução de determinada política pública de forma descentralizada, mediante transferência voluntária de recursos públicos a entes públicos e entidades privadas, o gestor público **deve 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).

Em vista da precariedade estrutural do controle exercido em relação à execução dos convênios e instrumentos congêneres celebrados, este *Parquet* de Contas sugere a expedição de **DETERMINAÇÃO** ao Poder Executivo, com fulcro nos arts. 8º da Lei Federal nº. 13.019/2014 e 5º do Decreto Estadual nº. 17.091/2016, para que somente formalize ajustes dessa natureza quando o órgão ou entidade pública da Administração Pública dispuser de capacidade técnica e operacional para instituir adequadamente os processos seletivos, avaliar as propostas de parceria com o rigor técnico necessário, fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz e apreciar as prestações de contas na forma e nos prazos legalmente previstos.

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, e considerando o lastro probatório existente nos autos, o Ministério Público de Contas **OPINA**:

a) com fulcro no art. 10, II, da Lei Complementar Estadual nº. 005/1991, pela expedição de **DETERMINAÇÕES** ao Poder Executivo para que:

a.1) abstenha-se de, com fundamento no Decreto Estadual nº. 16.407/2015, dar continuidade à transferência voluntária de recursos públicos estaduais a municípios que se encontrem em situação de inadimplência por irregularidades identificadas na execução dos convênios celebrados, ante a sua incompatibilidade com o art. 176 da Lei Estadual nº. 9.433/2005;

a.2) em obediência ao quanto disposto no art. 8º da Lei Federal nº. 13.019/2014 e art. 5º do Decreto Estadual nº. 17.091/2016, somente formalize convênios e instrumentos congêneres de parceria quando o órgão ou entidade da Administração Pública estadual dispuser de capacidade técnica e operacional para instituir adequadamente os processos seletivos, avaliar as propostas de parceria com o rigor técnico necessário, fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz e apreciar as prestações de contas na forma e nos prazos legalmente previstos;

a.3) adote as providências que forem necessárias à correção das demais fragilidades pontuadas no relatório de auditoria.

b) com fulcro no art. 10, §5º, III, “a”, da Lei Complementar Estadual nº. 005/1991, pela expedição de **RECOMENDAÇÃO** às **Secretarias da Fazenda e Planejamento**, enquanto gestoras do sistema atualmente utilizado para o acompanhamento e controle dos convênios e instrumentos congêneres (FIPLAN) (ex vi do art. 3º, *caput*, do Decreto Estadual nº. 14.125/2012), para que adotem as providências necessárias ao aprimoramento da referida plataforma, corrigindo as deficiências apontadas pela Unidade Técnica desse Tribunal e municiando o sistema de funcionalidades capazes de viabilizar o controle operacional de todo o ciclo de existência dos convênios e instrumentos congêneres, em especial o acompanhamento do estágio de execução, o monitoramento de metas e a avaliação de desempenho desses ajustes.

c) com fulcro no art. 10, §5º, I, da Lei Complementar Estadual nº. 005/1991 pela juntada de cópia do presente relatório de auditoria às contas dos gestores das Secretarias de Administração, da Fazenda, do Planejamento e de Relações Institucionais;

d) que esse TCE/BA dê conhecimento do resultado da apreciação da presente auditoria aos dirigentes máximos de todos os órgãos e entidades da Administração Pública (direta e indireta) do Estado da Bahia, considerando o caráter sistêmico do trabalho auditorial realizado, bem como a abrangência das determinações sugeridas por este *Parquet*.

É o parecer.

Salvador/BA, 11 de outubro de 2017.

DANILO FERREIRA ANDRADE
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Danilo Ferreira Andrade
Procurador do Ministério Público - Assinado em 11/10/2017



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: Q2MTAXNZU0