MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
3ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	**TCE/007553/2020**
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Antonio Honorato de Castro Neto
NATUREZA:	ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
RESPONSÁVEIS:	CARLOS MARTINS MARQUES DE SANTANA JONES DE OLIVEIRA CARVALHO MARIA FERNANDA CRUZ ISAURA GENOVEVA NETA LAURO JOSÉ FERNANDES RAMOS
UNIDADE AUDITADA	SECRETARIA DE JUSTIÇA, DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL - SJDHDS

PARECER N° 000299/2021

1. RELATÓRIO

Retornam a este Órgão Ministerial os autos do processo de **Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira**, realizada pela Segunda Coordenadoria de Controle Externo (2ª CCE), com o objetivo de verificar a regularidade da execução orçamentária e financeira no âmbito da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS), bem como o cumprimento das disposições normativas pertinentes, no período de 01 de janeiro a 31 de julho de 2020.

Após a conclusão dos trabalhos auditoriais, a 2ª CCE emitiu o Relatório de Auditoria de Ref.2486709-1/52.

Em Promoção Ministerial de Ref.2493219-1/3, este Ministério Público de Contas opinou, preliminarmente, pela expedição de notificação aos gestores relacionados na Matriz de Responsabilização de Ref.2486709-48/52, a fim de que, havendo interesse, apresentassem

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: AZNJEZODQ0
Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.

defesa sobre as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria de Ref.2486709-1/52.

Na sequência, foram devidamente notificados, mediante protocolo na SJDHDS, o Sr. Carlos Martins Marques de Santana, Secretário da SJDHDS (Ref.2555346-1), a Sra. Maria Fernanda de Almeida Cruz, responsável pela Coordenação de Promoção da Cidadania e dos Direitos Humanos (Ref.2555343-1), e o Sr. Jones de Oliveira Carvalho, gestor da Superintendência de Apoio e Defesa aos Direitos Humanos - SUDH (Ref.2555342-1). Os referidos gestores compareceram aos autos separadamente para solicitar a prorrogação do prazo de manifestação (Ref.2529306-1/2, Ref.2529308-1/2 e Ref.2530319-1/2), pleito este atendido pelo Conselheiro Relator. Notificados acerca do deferimento da prorrogação do prazo por meio de publicações do Diário Oficial Eletrônico do TCE (Ref.2535456-1/Ref.2556567-1; Ref.2535457-1/Ref.2556568-1; Ref.2535458-1/Ref.2556570-1), os gestores se mantiveram silentes.

A notificação, pela via postal, da Sra. Isaura Genoveva de Oliveira Neta, responsável pela Coordenação de Proteção aos Direitos Humanos, não obteve sucesso, tendo o aviso de recebimento retornado ao TCE com registro de “ausente” (Ref.2555348-1/3). Em razão disso, a gestora foi notificada pela via editalícia (Ref.2556571-1). Contudo, não houve comparecimento aos autos.

Da mesma forma, a notificação encaminhada ao Sr. Lauro José Fernandes Ramos, Coordenador I da Assessoria de Planejamento e Gestão, resultou infrutífera, tendo o aviso de recebimento retornado com o registro de “mudou-se” (Ref.2555347-1/2). O gestor foi, então, notificado pela via editalícia (Ref.2556566-1), não tendo comparecido aos autos.

Em seguida, os autos retornaram ao Ministério Público de Contas para fins de exame e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Fazendo uso da competência que lhe é atribuída pela Constituição do Estado (art. 91, inciso VII, da CE/89), e reforçada pela legislação infraconstitucional (art. 1º, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº. 005/91), essa Corte de Contas realizou Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira, referente ao período de 01 de janeiro a 31 de julho de 2020, com o objetivo de verificar a regularidade da execução orçamentária e financeira no âmbito

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: AZNJEZODQ0

da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS), bem como o cumprimento das disposições normativas pertinente. Ao final dos trabalhos auditoriais, foram apontadas as seguintes irregularidades (Ref.2486709-1/52):

Item do Relatório	Achados Auditoriais
5.1.1.1	Reincidência na falta de planejamento tempestivo da SJDHDS para a realização do chamamento público, ocasionando dispensa emergencial
5.1.1.2	Fragilidades na formalização do Termo de Colaboração nº 003/2020
5.1.1.3	Seleção das propostas mediante Dispensa de Chamamento Público em desconformidade com a Lei Federal nº 13.019/2014
5.1.1.4	Ausência de comprovação de inviabilidade de competição apta a originar a inexigibilidade de chamamento público
5.1.1.5	Descumprimento do art. 35, V, da Lei Federal n° 13.019/2014 no processo de formalização dos termos de colaboração
5.1.2.1	Atraso no repasse de recursos conforme programado em Plano de Trabalho
5.1.2.2	Atraso injustificado para a conclusão da análise das prestações de contas dos termos de colaboração

Diante da robustez e adequação da análise desenvolvida pela equipe auditorial, serão abordados no presente opinativo apenas os achados que, na visão deste *Parquet*, merecem exames adicionais e/ou a adoção de providências distintas ou complementares àquelas sugeridas pela Unidade Técnica.

a) Reincidência na falta de planejamento tempestivo da SJDHDS para a realização do chamamento público, ocasionando dispensa emergencial (item 5.1.1.1)

A 2ª CCE apontou que a SJDHDS dispensou indevidamente o chamamento público exigido pelo art. 24 da Lei Federal nº. 13.019/2014 (MROSC), ao celebrar o Termo de Colaboração nº 001/2020 com o Centro de Defesa da Criança e do Adolescente Yves Roussan (CEDECA), objetivando executar o Projeto *"Proteja! Direitos Humanos no Carnaval 2020"*, no valor global estimado de R$243.999,10.

Nesse sentido, a Unidade Técnica pontuou que a situação de urgência utilizada como fundamento pela Secretaria para dispensar o chamamento público foi provocada pelo atraso na deflagração do procedimento para celebração da parceria, que ocorreu apenas em 16/12/2019, poucos meses antes do Carnaval de 2020, o que poderia ter sido evitado caso o planejamento fosse realizado de maneira adequada.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: AZNJEZODQ0

A 2ª CCE registrou ainda que a unidade jurisdicionada tem sido reincidente no cometimento da referida irregularidade desde o ano de 2018, tendo destacado, dentre outros, o seguinte trecho do parecer jurídico da PGE nº 307/2020, exarado no Processo Administrativo nº 08217392019000915441, que fundamentou a celebração da parceria:

> […] coincidência ou não, o fato é que **este é o quarto ano que a Pasta da Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social encaminha expediente que versa sobre a execução do Projeto Proteja! Direitos Humanos – Carnaval, sem tempo hábil para a realização do correspondente chamamento público**, consoante as regras da nº 13.019/2014. (grifou-se)

Com efeito, a mesma ilicitude foi identificada no bojo da auditoria de acompanhamento da execução orçamentária e financeira realizada no exercício de 2019 (Processo TCE/010236/2019), quando se constatou que o Termo de Colaboração nº 003/2019 havia sido celebrado diretamente, por dispensa emergencial, com a mesma organização da sociedade civil para a execução do "Proteja! Direitos Humanos no Carnaval 2019". Em relação a este achado, o Tribunal Pleno deliberou pela expedição de determinação aos Gestores da SJDHDS, visando à observância das disposições contidas na Lei Federal nº 13.019/2014, notadamente no que concerne à deflagração, com antecedência necessária, do procedimento de chamamento público para seleção da organização da sociedade civil mais adequada para executar o objeto da parceria almejada pela Administração Pública (Resolução do TCE nº 23/2020, de 28/04/2020).

Sendo assim, tendo restado evidenciado que a SJDHDS celebrou o Termo de Colaboração nº 001/2020, sem prévio chamamento público, com fundamento em situação de urgência que poderia ter sido evitada a partir de um adequado planejamento por parte do referido órgão, e que a Secretaria tem cometido a referida irregularidade de maneira recorrente, faz-se necessária a reiteração da determinação à SJDHDS para que sejam observadas as disposições contidas na Lei Federal nº 13.019/2014, deflagrando, com a antecedência necessária, o procedimento de chamamento público, com vistas a selecionar a organização da sociedade civil mais adequada para executar o objeto da parceria almejada pela Administração Pública, ressalvados os casos de dispensa e inexigibilidade legalmente previstos.

Ademais, considerando a posição majoritariamente adotada por esse Tribunal quanto à impossibilidade de aplicação de multa em processo de auditoria, ressalvadas as hipóteses de limitação de escopo, pugna este *Parquet* pela juntada dos presentes autos eletrônicos ao processo de prestação de contas da SJDHDS, referente ao exercício de 2020, a fim de que seja avaliada a repercussão do achado auditorial em apreço, inclusive sob o aspecto do exercício da função sancionatória.

b) Ausência de comprovação de inviabilidade de competição apta a originar a

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: AZNJEZODQ0

inexigibilidade de chamamento público (item 5.1.1.4)

A Unidade Técnica apontou que a SJDHDS não comprovou de maneira suficiente os requisitos relativos à inexigibilidade de chamamento público para a formalização do Termo de Colaboração n° 04/2020, celebrado com o Instituto de Defesa dos Direitos Humanos Doutor Jesus, em 17/04/2020, no valor total previsto de R$38.604.162,36, tendo como objeto a execução do Projeto "Ararat V", visando ao acolhimento de até mil pessoas, de ambos os sexos, usuários de drogas em situação de vulnerabilidade pessoal e social, no período de 18/04/2020 a 17/04/2022.

A 2ª CCE asseverou que os documentos que se destinam a justificar a inexigibilidade de chamamento público para a assinatura do Termo de Colaboração em comento *"se restringem a caracterizar o Instituto, sem fazer menções a deficiências ou insuficiências concretas encontradas em entidades que prestam serviços similares na região metropolitana, inclusive não existe documentação no processo n° 82.1737.2020.0000612-02 que retrate a realização de pesquisas sobre possíveis entidades com atividades relacionadas ao objeto da parceria para que seja possível concluir acerca da sua unicidade ou a ocorrência generalizada de limitações para o atingimento de metas"*.

No curso da auditoria, como informa a equipe técnica, a unidade jurisdicionada se limitou a discorrer sobre *"a capacidade do Instituto de Defesa dos Direitos Humanos Doutor Jesus de acolher um grande número de pessoas, o que corresponderia a sua singularidade, completando de forma vaga que metas só poderiam ser atingidas por essa entidade"*, tendo destacado a seguinte informação:

> […] Além disso, as metas estabelecidas somente poderão ser atingidas por uma única entidade face à multiplicidade de situações e políticas que estarão envolvidas no acolhimento da população beneficiária do instrumento a ser celebrado, onde somente a estratégia do desenvolvimento humano e da integração social desse público, nas condições definidas no Plano de Trabalho e seus anexos, permitirá o atendimento de um número expressivo de pessoas. […]

O preceito normativo extraível do art. 31 da Lei Federal nº. 13.019/2014 (MROSC) efetivamente prevê a hipótese de inexigibilidade do chamamento público, por inviabilidade de competição, quando as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica.

Contudo, não restou evidenciada a realização estudo prévio por parte da SJDHDS no sentido de demonstrar, a partir da análise da capacidade técnico-operacional de outras entidades eventualmente existentes e potencialmente interessadas, que as metas de atendimento do público-alvo somente poderiam ser atingidas pelo Instituto de Defesa dos Direitos Humanos Doutor Jesus. Trata-se de elemento indispensável para legitimar a decisão administrativa de

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: AZNJEZODQ0

afastamento do procedimento de chamamento público, porquanto a conclusão de que apenas uma entidade específica tem capacidade de executar o objeto pretendido pela Administração pressupõe, por imperativo lógico, a demonstração de que inexistem outras entidades igualmente aptas.

Também não se identificou a realização de análise, por parte da SJDHDS, acerca da vantajosidade de se concentrar a execução do objeto em apenas uma entidade, em lugar de fracionar o objeto e celebrar parcerias com outras instituições da sociedade civil aptas a atuar no acolhimento de usuários de drogas em situação de vulnerabilidade pessoal e social.

Por via de consequência, entende-se que houve relevante *déficit* de motivação na decisão administrativa que afastou, por inexigibilidade, o chamamento público para a celebração do Termo de Colaboração n° 04/2020, em descumprimento ao art. 24 da Lei Federal nº. 13.019/2014 (MROSC), fato este que tem potencial para repercutir na análise das contas anuais de 2020 das unidades jurisdicionadas envolvidas, conforme Matriz de Responsabilização elaborada pela 2ª CCE (Ref.2486709-48/52).

Ademais, considerando a previsão de que parceria formalizada por inexigibilidade de chamamento público vigorará até 17/04/2022, entende-se necessária e oportuna a expedição de determinação à SJDHDS para que, em futuras situações de inexigibilidade de chamamento público, fundamentadas no fato de que as metas somente podem ser atingidas por uma entidade específica (art. 31, *caput*, da Lei Federal nº. 13.019/2014), a inviabilidade de competição seja devidamente motivada pelo administrador público, instruindo-se o procedimento administrativo com elementos que evidenciem que apenas a organização da sociedade civil escolhida possui capacidade técnico-operacional para executar o objeto da parceria pretendida pela Administração, nos termos do art. 9º, § 5º do Decreto Estadual nº. 17.091/2016.

c) Atraso injustificado para a conclusão da análise das prestações de contas dos termos de colaboração (item 5.1.2.2)

A Unidade Técnica registrou que a SJDHDS tem descumprido o prazo de 150 (cento e cinquenta) dias, determinado pelo art. 71 da Lei Federal nº 13.019/2014, para apreciação da prestação de contas final de algumas das parcerias por ela celebradas, tendo ressaltado os Termos de Colaboração nºs 09/2017, 10/2017, 03/2018, 10/2018 e 06/2018.

Outrossim, a 2ª CCE pontuou que a SJDHDS, ao realizar a análise de algumas prestações contas finais de termos de colaboração por ela celebrados (notadamente os Termos de nºs

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: AZNJEZODQ0

10/2017, 11/2017, 04/2018 e 05/2018), vem emitindo tão somente um Relatório Financeiro Conclusivo, documento que não atende aos requisitos definidos pela Lei Federal nº 13.019/2014 para a análise técnica final da parceria pela Administração Pública.

Com efeito, o parecer técnico final não pode se restringir ao aspecto financeiro, na medida em que deverá avaliar a eficácia e efetividade das ações realizadas, tendo que, obrigatoriamente, mencionar os resultados já alcançados e seus benefícios, os impactos econômicos ou sociais, o grau de satisfação do público-alvo e a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado, nos termos do artigo 67, § 4º e incisos, da Lei Federal nº 13.019/2014.

Na mesma linha, a Resolução Normativa nº 107/2018 desse TCE/BA, que estabelece normas e procedimentos para o controle externo de termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação celebrados entre a Administração Pública do Estado da Bahia e organizações da sociedade civil, determina, em seu artigo 22, caput e § 1º, que:

> Art. 22 – O gestor emitirá parecer técnico de análise de prestação de contas anual e final da parceria celebrada.
> § 1º – **O parecer técnico de análise da prestação de contas**, para fins de avaliação quanto à eficácia e efetividade das ações em execução ou que já foram realizadas, **deverá obrigatoriamente:**
> I – **avaliar as metas e os resultados já alcançadas e seus benefícios**; e
> II – descrever **os efeitos da parceria na realidade local referentes aos impactos econômicos ou sociais, ao grau de satisfação do público-alvo e à possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto**. (grifou-se)

Por conseguinte, faz-se necessária a expedição de determinações por este TCE à SJDHDS, para que: a) cumpra o prazo de 150 (cento e cinquenta) dias estabelecido pelo art. 71 da Lei Federal nº 13.019/2014 para a apreciação das prestações de contas relativas às parcerias celebradas; b) atenda às exigências do artigo 67, § 4º, e incisos, da Lei Federal nº 13.019/2014, no tocante aos elementos obrigatórios que devem compor o parecer técnico final de análise da prestação de contas, para fins de avaliação da eficácia e efetividade das ações realizadas, devendo apresentar, necessariamente, os resultados já alcançados e seus benefícios, os impactos econômicos ou sociais, o grau de satisfação do público-alvo e a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.

Por fim, quanto aos demais achados auditoriais, este *Parquet* de Contas endossa as determinações e recomendações sugeridas pela 2ª CCE, no sentido de que os gestores responsáveis adotem as medidas sinalizadas para corrigir e prevenir as irregularidades apontadas no Relatório Auditorial.

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: AZNJEZODQ0
Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.

3. CONCLUSÃO

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

a) pela **juntada** dos autos da presente auditoria aos processos de contas da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS), e de suas unidades gestoras que tiverem as contas destacadas, referentes ao exercício de 2020, conforme o art. 10, §5º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 005/1991;

b) pela **expedição de determinações** aos atuais gestores da SJDHDS, para que:

b.1) observem as disposições contidas na Lei Federal nº 13.019/2014, deflagrando, com a antecedência necessária, o procedimento de chamamento público, com vistas a selecionar a organização da sociedade civil mais adequada para executar o objeto da parceria almejada pela Administração Pública, ressalvados os casos de dispensa e inexigibilidade legalmente previstos;

b.2) em futuras situações de inexigibilidade de chamamento público, fundamentadas no fato de que as metas somente podem ser atingidas por uma entidade específica (art. 31, *caput*, da Lei Federal nº. 13.019/2014), o administrador público motive adequadamente o pressuposto da inviabilidade de competição, instruindo o procedimento administrativo com elementos que evidenciem que apenas a organização da sociedade civil escolhida possui capacidade técnico-operacional para executar o objeto da parceria pretendida pela Administração, nos termos do art. 9º, § 5º do Decreto Estadual nº. 17.091/2016;

b.3) seja observado o prazo de 150 (cento e cinquenta) dias estabelecido pelo art. 71 da Lei Federal nº 13.019/2014 para a apreciação das prestações de contas relativas às parcerias celebradas;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacacopia, digitando o código de autenticação: AZNJEZODQ0

b.4) sejam atendidas as exigências previstas no artigo 67, § 4º, e incisos, da Lei Federal nº 13.019/2014, relativas aos elementos obrigatórios que devem compor o conteúdo do parecer técnico final de análise das prestações de contas, para fins de avaliação da eficácia e efetividade das ações realizadas pelas entidades parceiras.

c) pela **expedição das <u>determinações</u> e <u>recomendações</u>** sugeridas pela 2ª CCE para os demais achados auditoriais, a fim de que sejam adotadas pelos gestores responsáveis as medidas administrativas sinalizadas com o fito de corrigir e prevenir as irregularidades identificadas.

É o parecer.

Salvador/BA, 07 de junho de 2021.

DANILO FERREIRA ANDRADE
Procurador do Ministério Público de Contas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
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: AZNJEZODQ0

Quadro de Assinaturas
Este documento foi assinado eletronicamente por: Danilo Ferreira Andrade Procurador do Ministério Público de Contas - Assinado em 07/06/2021

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: AZNJEZODQ0