



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

PROCESSO:	TCE/008991/2017
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Marcus Vinícius de Barros Presídio
NATUREZA:	AUDITORIA
RESPONSÁVEIS/PARTES:	FÁBIO VILAS-BOAS PINTO (SESAB - a partir de 01/01/15) WASHINGTON LUÍS SILVA COUTO (SESAB - de 18/01/14 a 31/12/14) JORGE JOSÉ SANTOS PEREIRA SOLLA (SESAB - De 02/01/07 a 17/01/14) LUIZ CLÁUDIO GUIMARÃES SOUZA (SAFTEC - a partir de 10/08/17) LUIZ HENRIQUE GONZALES D'Ultra (SAFTEC – de 07/04/17 a 09/08/17) GILMAR BARROS VASCONCELOS (SAFTEC – de 22/01/16 a 06/04/17)
ORIGEM:	SUPERINTENDÊNCIA DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA, CIÊNCIA E TECNOLOGIA (SAFTEC)
VINCULAÇÃO:	SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA - SESAB
UNIDADE EXECUTORA DO CONTRATO DE GESTÃO:	FUNDAÇÃO BAIANA DE PESQUISA CIENTÍFICA E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO, FORNECIMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS (BAHIAFARMA)
RESPONSÁVEIS:	RONALDO FERREIRA DIAS (a partir de 15/04/15) JULIETA MARIA CARDOSO PALMEIRA (de 03/06/11 a 14/04/15)

PARECER Nº 000604/2018

1. RELATÓRIO

Trata-se de **inspeção** realizada pela 2ª Coordenadoria de Controle Externo (2ª CCE) do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, tendo por objeto o exame do seu “processo de estruturação e desenvolvimento institucional a partir da Lei Estadual nº

11.371/2009 que autorizou a sua instituição pelo Poder Executivo”. Para tanto, foram selecionados para exames 03 (três) Contratos de Gestão (Contratos nºs 001/2011; 001/2014 e 001/2016) celebrados entre a Bahiafarma e o Estado da Bahia, por meio da Secretaria da Saúde.

A análise abrangeu a verificação o cumprimento das finalidades sob a ótica da economicidade, eficiência, e eficácia e a efetividade dos controles exercidos pela Sesab para acompanhamento e avaliação dessa gestão. O Relatório de Auditoria com as conclusões da unidade técnica sobre as irregularidades detectadas foi anexado aos autos por meio do evento Ref. nº 1948826 do Proinfo, fls. 01/40.

De posse das informações levantadas pela auditoria, o Exmo. Sr. Cons. Relator determinou, por meio do despacho Ref. nº 1949684, a notificação dos interessados: Srs. Fábio Vilas-Boas Pinto, Washington Luís Silva Couto, Jorge José Santos Pereira Solla, Luiz Cláudio Guimarães Souza, Luiz Henrique Gonzales D’Ultra, Gilmar Barros Vasconcelos, Ronaldo Ferreira Dias e Julieta Maria Cardoso Palmeira.

Atendendo às notificações expedidas, os gestores apresentaram respostas: Sr. Gilmar Barros Vasconcelos (Evento Ref. nº 1978593); Sr. Ronaldo Ferreira Dias e Julieta Maria Cardoso Palmeira (Evento Ref. nº 1992762 a 1992796); Srs. Fábio Vilas-Boas Pinto, Washington Luís Silva Couto, Jorge José Santos Pereira Solla (Ref. nº 2004963).

Em seguida, deu-se vista dos autos a este Órgão Ministerial, em 21/06/2018, oportunidade na qual opinamos pela conversão do feito em diligência interna junto à 2ª CCE para que, em respeito ao contraditório substancial, fosse realizado o cotejamento dos achados de auditoria com as respostas apresentadas pelos gestores.

Atendendo ao quanto solicitado, os autos foram encaminhados à 2ª CCE. A Unidade Técnica, após analisar os documentos apresentados, concluiu (Ref. nº 2054822) no sentido de que as respostas apresentadas não foram capazes de sanar as irregularidades apontadas pela auditoria e, conseqüentemente, alterar o opinativo esposado.

Deu-se vista a este Órgão Ministerial.

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Fazendo uso da competência que lhe foi conferida pelo art. 91, inciso VII da Constituição do Estado da Bahia (em simetria ao art. 71, IV da CF/88), este Tribunal de Contas procedeu a análise na “Fundação Baiana de Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico, Fornecimento e Distribuição de Medicamentos (Bahiafarma) para apreciação do seu processo de estruturação e desenvolvimento a partir da Lei Estadual nº 11.371/2009 que autorizou a sua instituição pelo Poder Executivo, bem como dos sucessivos contratos celebrados entre a referida Fundação e o Estado da Bahia, no âmbito da Secretaria da Saúde, para viabilizar tal finalidade”.

A análise abrangeu os controles exercidos pela Sesab quanto à gestão realizada pela Bahiafarma, avaliada segundo os critérios relacionados à economicidade envolvendo todos os seus aspectos – eficiência, eficácia e efetividade. Para tanto, foram utilizados como fonte de critérios, dentre outros, o rol de normas elencados no Relatório de Auditoria (Ref. nº 1948826-5/6)

Concluído o trabalho, a auditoria apontou algumas irregularidades, notadamente no que se refere à formalização e execução dos Contratos de Gestão nº 001/2011, 001/2014 e 001/2016, além de ilegalidades relacionadas à apropriação dos recursos repassados pela Sesab à BAHIAFARMA, conforme exposto a seguir:

I) CONTRATO DE GESTÃO Nº 001/2011

Com fundamento na Lei Estadual nº 11.371/2009, o Contrato de Gestão nº 001/2011 foi firmado entre a SESAB e a Bahiafarma, em 2011, mediante o repasse, pela Sesab, de recursos no montante de R\$25.000.000,00, (sendo R\$12.000.000,00 no exercício de 2011 e R\$13.000.000,00, em 2012). O Contrato teve por objeto a prestação de serviços referentes a: **(i)** gerenciamento da Rede Estadual de Farmácias Populares do Brasil (FPB) implantadas no Estado da Bahia e; **(ii)** gerenciamento logístico de assistência farmacêutica do projeto Farmácia da Bahia (FB).

O Art. 1º da Lei Estadual nº 11.371/2009, que trata da instituição e finalidade da BAHIAFARMA assim dispõe:

Fica o Poder Executivo autorizado a instituir, nos termos do art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal; da Lei Complementar Estadual nº 29, de 21 de dezembro de 2007; e da Lei Federal nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004, fundação estatal, com personalidade jurídica de direito privado, denominada Fundação Baiana de Pesquisa Científica, Desenvolvimento Tecnológico, Fornecimento e Distribuição de Medicamentos - BAHIAFARMA, com patrimônio e receitas próprios, com autonomias gerencial, patrimonial, orçamentária e financeira, ficando sujeita ao regime jurídico próprio das entidades privadas sem fins lucrativos, observadas as regras desta Lei.

O Contrato de Gestão nº 001/2011, foi analisado em processo autônomo pela auditoria desta Corte por meio do processo nº TCE/006539/2013. Naquela oportunidade, a auditoria destacou as seguintes irregularidades:

1. O instrumento do Contrato de Gestão não contempla a abrangência do seu objeto nem conformidade do seu plano de trabalho, vez que este se limita a trazer 2 anexos intitulados “Serviços Contratados” e de Cronograma de Desembolso” contrariando a previsão legal contida no art. 77, § 8º da CF/88 e art. 17 da Lei Estadual nº 11.371/2009. Tais fatos contrariam, inclusive, aquilo que fora utilizado como justificativa pela SESAB na instrução do processo que antecedeu a formalização do contrato de gestão da Bahiafarma quais sejam: “configurar a sua estrutura organizacional de forma a melhor se ajustar às atividades específicas previstas no contrato em questão” e “estabelecer um planejamento estratégico para assumir suas competências visando, de médio a longo prazos, a execução das demais atividades estatutárias, na área de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico no campo farmacêutico, e fornecimento de medicamentos ao SUS a partir de sua própria produção”.
2. Omissão no Contrato de Gestão acerca do requisito do concurso

público para a contratação de pessoal do quadro permanente da Fundação, bem como plano de cargos e salários, violando o disposto no art. 12, §§ 1º e 2º da Lei Estadual nº 11.371/2009;

3. Aplicação do montante repassado para realização de despesas não contempladas pelo contrato vez que houve implantação de uma fábrica para produção de medicamentos, enquanto o contrato previa apenas “gestão, reforma e ampliação das farmácias Populares e Farmácias da Bahia”.
4. Inexecução parcial do objeto do contrato vez que este previa a implantação de cinco novas unidades de Farmácia e a manutenção do funcionamento das unidades implantadas e ao final da inspeção, nenhuma unidade havia sido implantada;
5. Repasse da maior parte do objeto do contrato à Ebal vez que a Bahiafarma tem se limitado à administração dos recursos humanos designados para as suas atividades, transferindo à Ebal, através de convênios, todas as outras funções da gestão administrativas, financeiras e operacionais;
6. Farmácias Populares funcionando em unidades da Ebal que se encontram em condições precárias de funcionamento ocasionando perda de medicamentos por comprometimento de suas embalagens em virtude de infiltrações e goteiras, além de falta de manutenção do mobiliário e falta de acesso a telefone e internet, lâmpadas internas quebradas, dentre outros;
7. Suspensão no fornecimento de medicamentos subsidiados desde 29/08/2013;
8. Alvarás sanitários vencidos;
9. Fechamento da unidade de Alto de Coutos em abril 2013, reabrindo em julho 2013 devido a necessidade de reparos em virtude do desabamento do teto, ainda assim com medicamentos submetidos a quarentena em virtude de dúvidas acerca da preservação do seu princípio ativo;

10. Unidade de São Sebastião do Passé fechada desde agosto/2013 devido precariedade de sua estrutura física e das redes elétrica e hidráulica;
11. Problemas estruturais e de manutenção em em todas as 09 unidades de FPB situadas no interior, nas quais a Ebal também presta serviços em virtude do convênio firmado com a Bahiafarma;
12. Instalações em locais impróprios descumprindo requisitos previstos no Manual Básico do Programa;
13. Ausência de Farmacêutico na FPB no momento da visita da auditoria nos municípios de Jaguaquara, Ilhéus e Feira de Santana, apesar de cada uma das unidades disporem de 2 profissionais contratados em seu quadro;

No presente processo, a auditoria manteve os achados referentes a irregularidades na formação e execução do Contrato nº 01/2011 (Ref. nº 1948826-19):

Conforme já relatado, o objeto deste Contrato se restringiu ao gerenciamento da Rede Estadual de Farmácias Populares do Brasil no estado da Bahia e do projeto Farmácia da Bahia, inicialmente atuando a Bahiafarma como mera intermediadora perante a Empresa Baiana de Alimentos S/A (EBAL) que, até então, se constituía como a executora das ações do Programa Farmácias Populares do Brasil.

Assim, a partir de auditoria realizada por este Tribunal em 2013, constatou-se a omissão no referido objeto contratual quanto à estruturação da Fundação, conseqüentemente a ausência de embasamento num planejamento estratégico para adequar a sua estrutura organizacional às suas finalidades institucionais, bem como impropriedades na formalização e execução deste contrato, tais como, a omissão sobre a política de recursos humanos e a deficiência do seu plano de trabalho no atendimento aos requisitos do art. 17 da Lei Estadual nº

11.371/2009 que inviabilizava uma aferição precisa dos seus resultados.

Isto porque não é estabelecida no plano de trabalho correlação a qualquer condição na previsão de desembolso mensal, não há gradação do alcance das metas nem indicação de parâmetros de mensuração de eficiência dos serviços aplicáveis aos indicadores de qualidade. Quanto a esta exigência, o Contrato de Gestão restringese a contemplar dois anexos intitulados de “Serviços Contratados” e de “Cronograma de Desembolso”.

Corroborando para o quanto exposto, a auditoria destacou ainda o comprometimento da sua finalidade em decorrência do não cumprimento integral das metas pactuadas, apesar do desembolso de 93,12% do montante total de desembolso previsto, tendo em vista que foram despendidos R\$ 23.280.000,00 do total de R\$ 25.000.000,00 previstos. Situação mais grave diz respeito à quantidade de valores utilizados apesar do não cumprimento das metas. Apesar disso, consta nos autos que as despesas realizadas alcançaram R\$ 22.156.846,95, o que representou 95,18% dos recursos repassados.

Diante do quadro relatado, o Tribunal Pleno desta Corte de Contas, na ocasião do julgamento do processo nº TCE/006539/2013, determinou ao Titular da Sesab, por meio da Resolução nº 0489/2014, a adoção de medidas aptas a sanar as irregularidades detectadas no contrato.

Como forma de atendimento à determinação desta Corte de Contas, o Titular da Sesab informou a substituição do Contrato nº 001/2011 pelo Contrato nº 01/2014.

II) CONTRATO DE GESTÃO Nº 001/2014

Em substituição ao Contrato nº 001/2011 foi firmado, em 29/10/2014, o Contrato nº 014/2014. Esse novo ajuste previu o repasse de R\$ 39.000.000,00, para a execução do seu objeto. O objeto do contrato, além de contemplar medidas aptas a corrigir as inconformidades existentes no contrato anterior (Contrato nº 001/2011), dentre as quais, a regularização da contratação dos recursos humanos utilizados na execução dos Programas Farmácia Popular do Brasil e Farmácia da Bahia, adequação dos demonstrativos financeiros e das instalações física, elétrica e hidráulica e dos equipamentos utilizados nas unidades farmacêuticas, previu a ampliação da autonomia gerencial e administrativa da Bahiafarma, estendendo a sua competência para produção, fornecimento e distribuição de medicamentos essenciais para o SUS.

Analisando o referido contrato, a auditoria chamou atenção para o fato de que, a despeito de ter sido firmado com ampliação do objeto e conferido maior autonomia à Bahiafarma, sob o argumento de permitir o aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência de informações acerca da gestão, realização de treinamentos diversos de recursos humanos e manutenção dos recursos diversos para o desenvolvimento do projeto de implantação da atividade industrial, não se constatou, no conteúdo do referido instrumento, disposições aptas a atingir tal finalidade.

Assim, do ponto de vista formal, a auditoria concluiu que o novo instrumento não se mostrou capaz de sanar a deficiência do contrato anterior e tampouco seguiu o modelo de instituição de metas para controle de resultados necessários ao enquadramento do ajuste como contrato de gestão, nos moldes descritos pelo art. 37, § 8º da Constituição Federal. Destacou ainda a ausência de elementos essenciais à consecução dos objetivos da Fundação.

Ressalta-se ainda a ausência de um plano estratégico de desenvolvimento das atividades finalísticas da Fundação, evidenciando, também, a persistência da inexistência, desde os primórdios de seu funcionamento, de seus planos institucionais, tais como os planos de ação anual e plurianual,

proposta orçamentária, plano de cargos e salários e plano de desenvolvimento institucional. (Ref. nº 1948826).

Foi pontuado também que, a despeito de ter sido identificada uma evolução no que diz respeito ao plano de trabalho apresentado neste contrato (em comparação ao contrato anterior) foram encontradas diversas fragilidades na execução e controle das despesas realizadas, como ausência ou fixação de parâmetros muitas vezes imprecisos e sem o detalhamento necessário para conferir transparência e segurança quanto à boa e regular aplicação dos recursos.

Outro ponto destacado foi a abrangência no objeto do contrato no que se refere à produção de medicamentos ao SUS, que resultou na reserva de R\$ 14.044.192,48, correspondente a 36,73% do total dos recursos previstos para a execução do contrato e deficiência sobre a definição individualizada dessas das despesas contempladas pelo contrato, bem como o grande volume de recursos destinado ao atendimento das despesas com pessoal, que atingiu R\$ 9.305.922,92, o que corresponde a 24,34% do valor global do contrato.

Analisando as informações contidas nos autos, resta inconteste a existência de diversas irregularidades no contrato desde a sua formalização, que se estenderam à execução. Nesse sentido, verifica-se que o contrato não teve sua execução concluída mesmo após ter sofrido prorrogação por meio de termo aditivo.

Entretanto, não se concluiu a execução deste contrato no seu prazo original em consequência, segundo alegação da própria Administração da Sesab, do não cumprimento regular dos repasses dos recursos originalmente estipulados (de R\$39.000.000,00 foram repassados R\$11.459.978,14, correspondentes a 29,4%), circunstância invocada como justificativa para sua prorrogação por mais um ano, até 29/10/2016, formalizada mediante termo aditivo firmado em 29/10/2015. É pertinente observar que este termo aditivo objetivou exclusivamente a prorrogação do prazo original de vigência do contrato, sem contemplar a readequação dos seus

cronogramas físico-orçamentário e de desembolso, este integrado pelo planejamento orçamentário que, conforme já ressaltado, supre parcialmente a falta de um plano de aplicação no plano de trabalho vinculado ao contrato.

Contudo, antes do término de sua nova vigência, ainda sem cumprimento integral de seu objeto, não obstante o repasse de R\$20.680.124,83, correspondente a 53,03% do montante estipulado para tal finalidade, foi rescindido por comum acordo entre as partes que reconheceram a inconveniência do seu prosseguimento, em decorrência de impropriedades na sua formalização e na superveniência da necessidade de revisão de política pública cujo desenvolvimento se efetivava por meio do seu objeto, bem como diversas pendências a serem posteriormente sanadas, conforme explicitadas no instrumento de formalização da rescisão firmado em 30/09/2016, das quais se destaca a prestação de contas final, cuja apresentação se postergou para 15 dias depois.

Foi detectado ainda ausência de instituição do seu Conselho Curador, conforme previsto no art. 9º da Lei que a instituiu, que traz inclusive a obrigatoriedade da participação do Conselho Estadual de Saúde, a qual cabe desenvolver várias atividades, dentre elas, a aprovação de ferramentas de planejamento da Fundação, planos de cargos e salários e proposta orçamentária, atividades essas que segundo apurou a auditoria vêm sendo atribuídas – embora não desempenhadas - pelo Secretário de Saúde com fundamento no art. 46 do Estatuto da Fundação.

Por fim, a auditoria pontuou que a insuficiência das informações apresentadas pelo controle interno da Sesab acerca da execução do referido ajuste prejudicou a formação de um juízo acerca da consistência desses dados apresentados, o que impediu a emissão de um opinativo mais extenso acerca do Contrato.

Diante do quadro apresentado, é possível concluir que o Contrato nº 001/2014, não alcançou a sua finalidade no que diz respeito à correção das impropriedades contidas no contrato de gestão que o antecedeu (Contrato de Gestão nº 001/2011), tampouco garantiu

a autonomia necessária à Bahiafarma para o desempenho das suas atividades finalísticas.

III) CONTRATO DE GESTÃO Nº 001/2016

O Contrato de Gestão nº 001/2016 foi firmado em 10/11/2016 com o objetivo de implementar a linha produtiva e produção de kits diagnósticos do vírus Zica, e ampliar a autonomia gerencial e administrativa da Bahiafarma, mediante o repasse de recursos no total de R\$ 54.217.576,88 no período de 12 meses. Quanto à ampliação da autonomia gerencial e administrativa, a auditoria já anunciou, de pronto, que houve apenas essa menção preliminar no instrumento de formalização, e que nada mais consta sobre o tema no conteúdo do pacto, de modo que na prática, não há como promover essa ampliação autonomia e gerencial da Bahiafarma.

Além disso, conforme pontuado pela auditoria, persistiu neste contrato a inexistência de um plano estratégico de desenvolvimento das atividades finalísticas da Fundação e de planos institucionais previstos na lei de instituição da Fundação e nos seus estatutos, tais como os planos de ação anual e plurianual, proposta orçamentária, plano de cargos e salários e plano de desenvolvimento institucional.

Acerca da execução, conforme demonstrado na Tabela 09, intitulada Repasses à Bahiafarma pela Sesab Decorrentes da Execução do Contrato de Gestão nº 01/2016 (Ref. nº 1948826-30), o desembolso não atendeu ao cronograma previsto, de modo que até 31/07/2017 (6 meses após a assinatura do referido contrato) o desembolso correspondia a apenas 46% do total previsto para esse período, correspondendo a uma frustração de receita de 54%, resultando no descumprimento de algumas obrigações assumidas pela Bahiafarma e inviabilizou a concretização de outras ações previstas para serem concluídas até o final do primeiro semestre de 2017.

O atraso nos repasses causaram prejuízos tendo em vista o descumprimento das

ações previstas. Apesar disso, a auditoria chamou atenção para o fato de que a própria Bahiafarma referendou o adiamento dos repasses:

Contraditoriamente, a própria administração da Fundação referendou o adiamento circunstancial de repasse devido, correspondente à 3ª parcela, último repasse registrado, conforme descrito na tabela anterior, mediante o Ofício nº 2017-4591, encaminhado à Sesab [...].

A auditoria avaliou ainda o desempenho da Fundação na execução do contrato. Para isso, utilizou como parâmetro a base com as 63 metas a serem alcançadas no período de 01 (um) ano, previstas no plano de trabalho. Dessas metas, 43 estavam relacionadas com a implantação de linha produtiva e produção de Kits diagnósticos, e 20 se referiam a despesas indiretas e necessárias ao funcionamento da sua estrutura geral.

O desembolso total previsto era de R\$ 54.217.576,88, a ser liberado em 12 meses. No entanto, até 31/05/2017, decorridos seis meses da execução do contrato, segundo apuração da auditoria, teriam sido repassados R\$ 18.835.691,20, correspondente a 46% do montante previsto para o período.

O relatório apresentado pela Sesab informou que, em relação à implementação da linha produtiva e produção de Kits diagnósticos, até abril/2017 havia sido alcançado 44,40% das 18 metas estabelecidas para esse tema. Ainda assim, 8 foram cumpridas integralmente e 02 apenas parcialmente. Já em relação às metas envolvendo despesas indiretas, houve o cumprimento de 89,47%, sendo que todas, à exceção de duas, foram realizadas.

Foi pontuado que a análise das metas descritas nos relatórios apresentados foram embasadas no plano de trabalho originalmente integrado ao contrato, sem considerar as alterações promovidas pelo primeiro Termo Aditivo. Além disso, tais relatórios ainda não foram analisados pelo controle interno da Sesab, inclusive no que se refere à consistência dos seus dados.

IV) IMPROPRIEDADES NA APROPRIAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PELA SESAB À BAHIAFARMA

A Auditoria pontuou ainda irregularidades quanto a aspectos contábeis tendo em vista que a Sesab se apropriou dos recursos públicos repassados para o custeio das atividades da Fundação, incluindo como despesas por serviços prestados, atividades que não se referem ao funcionamento das farmácias (fato contábil imprescindível para enquadramento como serviços prestados). Além disso, a Sesab vem utilizando desses recursos repassados para a Fundação no cômputo dos gastos mínimos a serem aplicados na saúde.

Outro aspecto alertado pela auditoria, é a questão da utilização de despesas referentes a recursos repassados à Fundação no cômputo de gastos com a saúde. O TCU inclusive já se manifestou acerca do tema em resposta a uma consulta que lhe foi formulada acerca da participação da União no capital social da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – Hemobrás, por meio do Acórdão nº 31/2017.

Na decisão supracitada, o TCU se manifestou no sentido de que não há como considerar o aporte que o Ministério da Saúde realizou, para fins de integralização de capital, como ação de saúde que atenda aos critérios de promoção do acesso universal, igualitário e gratuito ao SUS conforme prevê a LC 141/2012 tendo em vista que, a despeito do SUS ser o cliente preferencial da empresa, não é o único.

Corroboramos com entendimento da auditoria, no sentido de que situação similar pode ser atribuída à Bahiafarma que, embora criada como fundação de direito privado, a sua atividade principal é a produção de medicamentos essenciais e outros insumos para fornecimento e distribuição destes insumos. Dessa forma, só pode entrar no cômputo de recursos aplicado à saúde, as despesas relacionadas com essas atividades para as quais a instituição foi criada.

Pois bem.

A partir das informações contidas nos autos, e do quanto exposto nos tópicos deste Parecer, verifica-se que os Contratos analisados (Contratos nºs. 001/2011; 001/2014 e

001/2016) evidenciaram uma sucessiva falta de planejamento na implantação da estrutura organizacional e no funcionamento da Bahiafarma. Demonstrou-se que os recursos são repassados para o desenvolvimento das atividades institucionais da Fundação, no entanto não há regras e limites previamente estabelecidos para a sua formatação e governança.

Em outras palavras, verificou-se que não há ferramentas disponíveis para garantir a efetiva implantação da autonomia gerencial e administrativa da Bahiafarma. Conforme já exposto, não consta, nos pactos analisados, qualquer previsão acerca dessa autonomia, notadamente no que diz respeito ao planejamento estratégico, definição acerca de atribuições, responsabilidades e obrigações a serem cumpridas pela Administração Pública de um lado – Estado da Bahia, por intermédio da Sesab -, e pela própria Bahiafarma e seus dirigentes. Os instrumentos são frágeis e apenas servem para respaldar o repasse de recursos à Fundação.

O resultado disso é que a Bahiafarma não tem conseguido desenvolver as atividades para as quais foi criada, tampouco atingiu autonomia gerencial e administrativa conforme o esperado. Ao contrário, vem sendo utilizada basicamente para atender demandas externas e pontuais da Sesab e do Ministério da Saúde, desenvolvendo basicamente atividades ligadas ao funcionamento das farmácias e fornecimento de medicamentos.

Conforme pontuado pela auditoria, corrobora com a ineficiência quanto ao desenvolvimento das atividades para as quais a Fundação foi criada, a ausência de implantação do Controle Curador conforme previsto no art. 9º do Estatuto da Fundação.

Quanto à execução dos Contratos analisados, verificou-se que não ocorreram conforme o previsto, seja por ocorrência de ausências ou atrasos nos repasses ou pelo não atingimento, de modo satisfatório, das metas previstas.

Cabe pontuar ainda referente à execução, diversas falhas que resultaram na ineficiência destes instrumentos quanto ao atingimento das suas finalidades. Dentre elas, pode-se destacar: **(i)** alteração superveniente do objeto do Contrato nº 001/2011 que resultou no desvio de recursos destinados ao cumprimento do objeto originalmente pactuado, levando à inexecução do contrato e substituição do mesmo pelo Contrato nº 001/2014; **(ii)** ineficiência do Contrato nº 001/2014 quanto à resolução das deficiências

previstas no contrato anterior, resultando igualmente no descumprimento do contrato e sua substituição pelo Contrato nº 001/2016; **(iii)** o Contrato nº 001/2016, ainda em execução no momento da realização da auditoria, também não corrigiu as deficiências existentes nos contratos anteriores e ainda teve como agravante a incorporação de mais uma atividade (produção de Kits diagnósticos de zika), sem a realização de uma devida avaliação do resultado das contas dos Contratos anteriores e o devido planejamento; **(iv)** imprecisão no detalhamento da especificação e valoração individualizada das despesas, prejudicando o exercício da fiscalização e o controle.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, este representante do Ministério Público de Contas **OPINA** no sentido de que este Tribunal de Contas **determine** aos gestores da Bahiafarma e da Sesab:

a) que adotem medidas aptas a sanar falta de planejamento na estrutura organizacional e no funcionamento das atividades da Fundação, dentre elas a de contemplar de modo detalhado nos contratos firmados, as regras e limites que permitam a sua formatação e governança;

b) que sejam contemplados nos contratos celebrados, cláusulas que permitam cumprir o quanto previsto no art. 16 da Lei nº 11.371/2009 que atribuiu autonomia gerencial e administrativa à Fundação, especificando as atribuições, responsabilidades e obrigações a serem cumpridas pelas partes (Contratante e Contratada), inclusive pelos seus dirigentes, contemplando, em seu instrumento de formalização, todas as cláusulas descritas no art. 17 da mesma lei;

c) que adotem medidas aptas a garantir a execução dos contratos celebrados em conformidade com o quanto disposto na lei que instituiu a Fundação (Lei nº 11.371/2009) de modo a permitir o pleno desempenho da Bahiafarma de acordo com as finalidades que fundamentaram a sua criação;

d) que se abstenham de realizar ou permitir a inclusão de atividades não contempladas originalmente nos contratos, a exemplo do que ocorreu com o Contrato de Gestão nº 001/2011 e posteriormente com o Contrato de Gestão nº 001/2016, de modo a permitir o fiel cumprimento do objeto pactuado tanto no que diz respeito aos prazos quanto aos desembolsos a serem efetuados.

e) que providenciem de modo urgente a instituição do Conselho Curador da Bahiafarma, nos termos do quando previsto do art. 9º da Lei nº 11.371/2009;

f) que adotem as medidas necessárias à realização de concurso público nos moldes previstos no art. 12 da Lei nº 11.371/2009;

g) que instituam imediatamente um plano de cargos e salários revisando a sua estrutura de pessoal, a fim de promover uma adequada gestão de recursos humanos de modo reduzir custos com pessoal e evitar prejuízos aos cofres públicos.

h) que implante um efetivo controle interno de modo a torná-lo apto para fiscalizar efetivamente os contratos de gestão, acompanhando a execução e o cumprimento das metas estabelecidas;

É o parecer.

Salvador, 19 de setembro de 2018.

MARCEL SIQUEIRA SANTOS
Procurador do Ministério Público de Contas

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcel Siqueira Santos
Procurador do Ministério Público - Assinado em 19/09/2018



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: K5NTE4MDQ1