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

PROCESSO:	**TCE/009022/2020**
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. Inaldo Da Paixao Santos Araujo
NATUREZA:	ACOMPANHAMENTO DE CONVÊNIOS, TERMOS DE FOMENTO, TERMOS DE COLABORAÇÃO E ACORDOS DE COOPERAÇÃO
RESPONSÁVEIS/PARTES:	FÁBIO VILAS-BOAS PINTO E OUTROS
ORIGEM:	FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE DA BAHIA – FES/BA
VINCULAÇÃO:	SECRETARIA DA SAÚDE – SESAB

PARECER N° 000637/2021

1. RELATÓRIO

Trata-se de **Auditoria de Acompanhamento de Convênios**, realizada pela Segunda Coordenadoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (2ª CCE) no **Fundo Estadual de Saúde da Bahia (FES/BA)**, entidade integrante da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (SESAB), visando "*fundamentar opinião sobre a regularidade da execução dos convênios selecionados, o cumprimento das disposições legais pertinentes e a fidedignidade das informações apresentadas durante os trabalhos realizados, assim como a eficiência do controle empreendido pelo Fundo para a consecução desses termos, dentro do prazo estabelecido, a fim de garantir a prestação de serviços aos usuários do Sistema Único de Saúde*", no período de **janeiro a novembro de 2020.**

Foram analisados convênios firmados com prefeituras e com a entidade Liga Álvaro Bahia Contra a Mortalidade Infantil. Os números dos convênios, os convenentes e respectivos gestores responsáveis foram delimitados no Relatório de Auditoria (Ref.2519339-5/6).

Foram notificados os Srs. **Fábio Vilas-Boas Pinto**, Secretário de Saúde a partir 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/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: Q5MDG4NJG2

01/01/2015, **Luiz Cláudio Guimarães Souza**, Diretor Executivo do FESBA de 08/07/2015 a 05/08/2016 e a partir de 15/12/2017, **Romilton da Silva Sousa**, Diretor Executivo interino do FESBA de 09/08/2016 a 30/11/2016 e de 20/09/2017 a 14/12/2017, **Adelson de Araújo Prata**, Diretor Executivo do FESBA de 01/12/2016 a 19/09/2017, e **Taís Alice Mendes Bittencourt**, Titular da Coordenação de Acompanhamento a partir de 13/04/2016.

Manifestaram-se, às fls. Ref.2576540, a Sra. Taís Alice Mendes Bittencourt, às fls. Ref.2576913 e Ref.2576916/19, Ref.2577055, Ref.2577059/62, o Sr. Adelson de Araújo Prata e o Sr. Romilton da Silva Sousa, às fls. Ref.2577762/64, o Sr. Fábio Vilas-Boas Pinto, e às fls. Ref.2577066/71, o Sr. Luiz Cláudio Guimarães Souza.

Após analisar as novas informações apresentadas pelos responsáveis, a Unidade Técnica, no Pronunciamento de Ref.2644275, ratificou as suas conclusões iniciais, "*considerando que as justificativas apresentadas não suscitam novos fatos ou fundamentações capazes de alterar o entendimento constante da conclusão do relatório*".

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas.

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A Auditoria deste Tribunal de Contas identificou 66 (sessenta e seis) convênios vigentes no período compreendido entre janeiro e novembro de 2020, tendo os desembolsos no exercício atingido R$27.783.607,06 (vinte e sete milhões, setecentos e oitenta e três mil, seiscentos e sete reais e seis centavos), conforme demonstra a Tabela 02 do Relatório de Auditoria.

Segundo a equipe técnica, o Relatório de Auditora ora em análise possui caráter excepcional, uma vez que não foram promovidas auditorias *in loco* nas unidades de saúde, tendo em vista os Atos da Presidência do TCE/BA n. 038, 041, 046, 047 e 091/2020, que tratam do trabalho à distância no âmbito desta Corte de Contas, publicados em face da pandemia do novo Coronavírus.

Dos convênios em comento, foram selecionados 09 (nove) para análise, todos referentes a obras de construção, ampliação, reestruturação ou reforma de Unidades de Saúde (Tabela 03 do Relatório de Auditoria), cujos valores envolvidos totalizam R$22.884.667,07 (vinte e dois milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, seiscentos e sessenta e sete reais e sete centavos).

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: Q5MDG4NJG2

O Quadro 03 do Relatório de Auditoria indica os convênios que foram selecionados via Matriz de Risco e sorteio realizado em Sessão Plenária desta Corte de Contas para autuação, instrução e julgamento.

Foi realizado, ainda, o acompanhamento de 07 (sete) tomadas de contas, que haviam sido encaminhadas ao Tribunal de Contas pela SESAB no exercício de 2020 (Quadro 04 do Relatório de Auditoria).

Ao analisar a execução dos convênios, a Unidade Técnica do TCE/BA identificou a irregularidade **"*Convênios com atraso na execução do objeto*" (Item 5.2.1 do Relatório de Auditoria)**. Esta fragilidade, identificada no sistema de controle interno da SESAB, **reflete a permanência da baixa efetividade do acompanhamento da execução dos termos, circunstância que certamente impacta na eficácia e eficiência dos resultados obtidos na consecução dos objetos pactuados**.

Os Gráficos 01 e 02 do Relatório de Auditoria ilustram a situação dos convênios objeto de análise documental "*por quantidade de instrumentos*" e "*por volume de recursos envolvidos*". Os gráficos indicam um **alto percentual de convênios com baixo percentual de execução**, que foram especificados na Tabela 04.

A maioria dos Convênios inspecionados, bem como aqueles com significativo volume de recursos envolvidos, apresentaram **"***baixo percentual de execução em relação ao prazo inicialmente previsto para sua conclusão e/ou ao montante repassado***".**

Cabe destacar que 05 (cinco) dos convênios discriminados na referida Tabela já haviam sido objeto de auditorias anteriores, quando foram registradas as irregularidades descritas no Quadro 01 do Relatório de Auditoria, tendo sido expedidas **recomendações** aos respectivos responsáveis para que empreendessem "*sistemático controle e acompanhamento da execução dos convênios, bem como em relação à documentação suporte das prestações de contas*" - Processos n. TCE/010213/2018 e TCE/009467/2017.

Neste passo, convém reiterar que: **(a)** é essencial que a Concedente fiscalize a regular e tempestiva execução do objeto dos convênios que celebrar em seu âmbito, zelando pelo cumprimento dos prazos e do plano de trabalho, com o intuito de atingir a finalidade pública e social almejada, não sendo legítimo atribuir as falhas de fiscalização dos ajustes à falta de pessoal

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: Q5MDG4NJG2

capacitado para realizá-los e **(b)** a inexecução dos ajustes, assim como o atraso injustificado em sua execução, gera dano à coletividade, que fica privada do serviço público de saúde a ser prestado na unidade em construção/reforma ou do uso de equipamento não instalado por falta de estrutura.

Assim, sugere seja expedida **determinação** para que a SESAB/FESBA dedique especial atenção à execução dos convênios celebrados em seu âmbito, fiscalizando-os adequada e tempestivamente, tomando providências para sua regularização a fim de evitar que se tornem obras abandonadas ou inutilizáveis, de forma a garantir efetividade ao direito fundamental à saúde, tão caro ao nosso ordenamento, mas contraditoriamente tão vilipendiado, sob pena de violar, além do art. 16, I, da Resolução TCE n. 144/2013, o art. 196 da Constituição Federal.

Outras fragilidades foram observadas na área de controle de convênios da Unidade, tanto na fase de análise e elaboração dos ajustes, como na de acompanhamento e na de prestação de contas **(Item 5.2.2 do Relatório de Auditoria)**. A Auditoria observou que "***a unidade não vem realizando fiscalizações com periodicidade razoável em todos os termos vigentes em diversos municípios do Estado****, fato grave, conforme preconizado no inciso I, do art. 16, da Resolução TCE n° 144/2013, […] e que vem sendo apontado continuamente nos relatórios das auditorias realizadas por este Tribunal*".

As falhas relatadas demonstram a **fragilidade do controle interno da entidade, no tocante à fiscalização de seus Convênios**. Sabe-se que o controle interno é aspecto fundamental da atividade administrativa de toda e qualquer organização, pública ou particular, ao lado do planejamento, da organização e da direção. É o controle interno que propiciará a avaliação e a mensuração dos resultados de uma ação executada por determinado órgão da Administração Pública, permitindo ao seu titular aferir se os objetivos e metas inicialmente planejados estão sendo atingidos, e em que medida.

Em verdade, o dever de controle, além de compor o núcleo essencial da própria atividade de administrar, decorre do **princípio jurídico-constitucional da eficiência ou da boa administração**, positivado no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Com efeito, não se pode admitir, dentro de uma perspectiva de administração eficiente, que um órgão público planeje, coordene e execute convênios e outros instrumentos congêneres, com dispêndio de recursos públicos, sem possuir mecanismos que lhe permitam avaliar permanentemente se – e em que medida – os resultados previstos estão sendo atingidos pelas ações desenvolvidas, em ordem a possibilitar a correção de eventuais desvios e a consequente otimização dos recursos disponíveis.

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: Q5MDG4NJG2

Cumpre ser destacada, ainda, a falha relativa à **ausência de mecanismo que interligue o Sistema de Gerenciamento de Convênios – SGCONV/SESAB e o FIPLAN, a fim de possibilitar o bloqueio automático de recursos para os inadimplentes (Item 5.2.5 do Relatório de Auditoria)**.

Observe-se que esta medida integra a meta prevista para o exercício de 2019, o que permitiria o bloqueio automático de recursos para convênios vigentes em situação de inadimplência, conforme informa a Auditoria.

Cumpre frisar o que preconiza o art. 3º do Decreto n. 9.266/2004:

> Art. 3º - **Não poderão ser celebrados convênios ou ser dada continuidade aos mesmos quando ocorrerem pendências referentes aos convenentes** 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)

Importa salientar que, no julgamento das Inspeções n. TCE/010213/2018 e TCE/011638/2019, esta Corte de Contas **já havia recomendado** ao atual gestor responsável pela SESAB que atuasse "*de forma diligente buscando a integração entre o Sistema de Gerenciamento de Convênios (SGC) e o FIPLAN, de forma a garantir o cumprimento da meta, prevista para o exercício de 2019*".

Instado a se manifestar, o gestor informou que:

> (…) em resposta à consulta formulada por esta SESAB, a SEFAZ respondeu que é possível a integração entre os sistemas, contudo, o planejamento estratégico para os anos de 2020 – 2024, da Superintendência de Administração Financeira – SAF, contempla diversos projetos prioritários de alta complexidade a serem desenvolvidos no sistema FIPLAN, dentre os quais, encontram-se, por exemplo, a integração com o sistema de Recursos Humanos – RH-Bahia, para pagamento centralizado e regularização da folha de pessoal, a segunda etapa do módulo de conciliação bancária e a reclassificação da receita.

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: Q5MDG4NJG2

> Destarte, **até que ocorra a integração do SGCONV da SESAB com o FIPLAN, para efetivação do bloqueio automático de recursos para convênios inadimplentes, esta Diretoria Executiva do FESBA continuará realizando o registro e o consequente bloqueio dos recursos aos convênios inadimplentes através do módulo CDD do FIPLAN**, sendo detectado na transparência Bahia através da emissão da certidão junto ao Sistema de Convênios – SICON. (grifou-se)

Diante da permanência da ausência da necessária interligação entre os sistemas, cumpre a esta Corte de Contas **reiterar a recomendação** já formulada no bojo da Inspeção mencionada, e, ainda, **determinar à Diretoria Executiva do FESBA** que **seja assegurado, até a efetiva integração do SGCONV da SESAB com o FIPLAN, com a devida efetivação do bloqueio automático de recursos para convênios inadimplentes, o registro e o consequente bloqueio dos recursos aos convênios inadimplentes através do módulo CDD do FIPLAN, sob pena de responsabilização pessoal do gestor supervisor.**

A Auditoria também analisou se o FESBA estava cumprindo as determinações emitidas anteriormente pelo TCE **(Item 5.2.3 do Relatório de Auditoria)**. Nesse sentido, elencou quatro principais aspectos aos quais o FESBA precisa estar atento: **(i)** realização de cursos e treinamentos na Diretoria de Convênios para capacitação e qualificação dos servidores; **(ii)** aumento do número de servidores; **(iii)** composição do quadro de servidores e demais colaboradores e **(iv)** saneamento das inconformidades apontadas pelo TCE.

No Ofício FESBA n. 1589, de 23/11/2020, foi informado à Equipe Técnica que, diante da pandemia de Coronavírus enfrentada no exercício de 2020, houve suspensão "*de despesas referentes à contratação de cursos, seminários, congressos, simpósios e outras formas de capacitação e treinamento de servidores públicos estaduais*", justificativa acatada pela Unidade Técnica, embora tenha sido recomendada a realização de capacitações à distância, o que é perfeitamente possível e ainda mais econômico que as capacitações presenciais.

Por fim, foi destacado que, em 2020, houve o acréscimo de um servidor à Diretoria de Convênios. O gestor apresentou a relação do pessoal à disposição da DICONV em 2019 (Quadro 03 do Relatório de Auditoria). Foi encaminhada a composição atual do quadro de servidores e colabores da Unidade, com suas respectivas funções (Quadro 02 do Relatório de Auditoria), e informada as medidas adotadas voltadas ao saneamento das desconformidades anteriormente apontadas por esta Corte. Menciona, ainda, que "*nos últimos anos, desde o início da atual gestão*

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: Q5MDG4NJG2

foram redesenhados todos os fluxos de atuação da DICONV, de maneira que foi possível regularizar as pendências outrora verificadas, bem como obstar que outras da mesma natureza surgissem", tendo sido encaminhado plano de ação "*cujas ações que o compõem, em sua totalidade, encontravam-se cumpridas e/ou resolvidas*".

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA**:

a) pela **juntada** da presente Auditoria ao processo de Prestação de Contas anual do **Fundo Estadual de Saúde da Bahia (FES/BA)**, referente ao **exercício de 2020**, pugnando para que o TCE continue a fiscalizar e acompanhar os convênios firmados pela entidade auditada, bem como **as medidas adotadas** pela Unidade para corrigir as irregularidades destacadas no Relatório de Auditoria e no presente Parecer;

b) pela expedição de **recomendações ao atual responsável pelo FES/BA**, para que:

- **mantenha** as rotinas de qualificação e treinamento dos servidores, ainda que à distância, a fim de capacitá-los para realizar o devido acompanhamento dos convênios celebrados e para que **empreenda** sistemático controle e acompanhamento da execução dos convênios que vier a celebrar em seu âmbito;

- **diligencie** para que os convênios com baixa execução sejam concluídos com a maior brevidade, sob pena de potencializar dano já em curso ao interesse público.

c) pela expedição de **determinação ao atual responsável pelo FES/BA**, para que **fiscalize**, adequada e tempestivamente, a execução dos convênios celebrados em seu âmbito, tomando providências para sua regularização a fim de evitar que se tornem obras abandonadas ou inutilizáveis, de forma a garantir efetividade ao direito fundamental à saúde, sob pena de violar, além do art. 16, I, da Resolução TCE n. 144/2013, o art. 196 da Constituição Federal.

d) pela expedição de **recomendação** ao atual responsável pela Sesab, para que **atue de forma diligente buscando a integração entre o Sistema de Gerenciamento de Convênios (SGC) e o FIPLAN, de forma a garantir o cumprimento da meta que havia sido prevista para o exercício de 2019**, e que **seja expedida determinação à Diretoria Executiva do FESBA para que assegure, até a efetiva integração do SGCONV da SESAB com o FIPLAN**, **o registro e o consequente bloqueio dos recursos aos convênios inadimplentes através do módulo CDD**

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: Q5MDG4NJG2

do FIPLAN, sob pena de responsabilização pessoal do gestor supervisor;

e) pela expedição de **recomendação** aos atuais responsáveis pelo FES/BA e Sesab, para que **tomem as demais providências sugeridas pela Auditoria no intuito de aprimorar a fiscalização e acompanhamento dos convênios**.

É o parecer.

Salvador, 29 de setembro de 2021.

ERIKA DE OLIVEIRA ALMEIDA
Procuradora 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: Q5MDG4NJG2

Quadro de Assinaturas
Este documento foi assinado eletronicamente por: Erika de Oliveira Almeida Procuradora do Ministério Público - Assinado em 30/09/2021

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: Q5MDG4NJG2