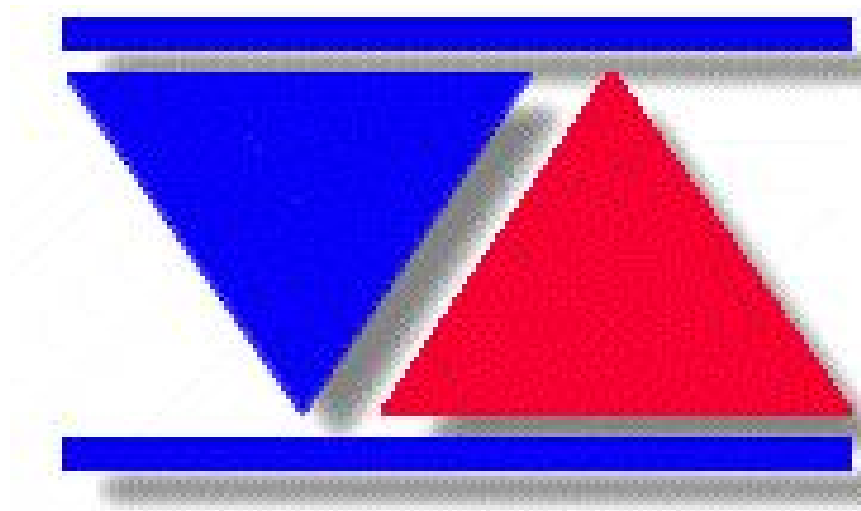

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
SEGUNDA COORDENADORIA DE CONTROLE EXTERNO
GERÊNCIA 2B



RELATÓRIO DE AUDITORIA
SECRETARIA DA SAÚDE DO ESTADO DA BAHIA
SUPERINTENDÊNCIA DE ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA, CIÊNCIA
E TECNOLOGIA EM SAÚDE
FUNDAÇÃO BAHIAFARMA

DEZEMBRO/2017

ÍNDICE

I -	IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO	03
II -	INTRODUÇÃO E OBJETIVO	04
III -	ALCANCE, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO	04
IV -	RESULTADO DA AUDITORIA	06
	1 - Informações Preliminares	06
	2 - Instrumentalização da Estruturação Institucional	08
	3 - Deficiências na Formalização dos Instrumentos de Gestão	10
	4 - Improriedades Constatadas na Execução dos Contratos	19
	5 - Improriedades na Apropriação dos Recursos Repassados pela Sesab à Bahiafarma	33
V -	CONCLUSÃO	35

RELATÓRIO DE AUDITORIA

I – IDENTIFICAÇÃO DO TRABALHO

1 – NATUREZA: ACOMPANHAMENTO DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS

2 – ORDEM DE SERVIÇO: SGA 097/2017

3 – PERÍODO AUDITADO: JUNHO/2011 A JULHO/2017

4 – INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE JURISDICIONADA:

Denominação: Secretaria da Saúde do Estado da Bahia - Sesab

Endereço: Avenida Luiz Viana Filho, 4ª Avenida, Plataforma VI, s/ nº, Lado B, Centro Administrativo da Bahia - CAB

Telefone/Fax: (71) 3115-4121

Secretário: Fábio Vilas-Boas Pinto

Endereço: Avenida 7 de Setembro, nº 2152, Ed. Golden Tower, Ap. 2002, Vitória, Salvador/Ba, CEP 40.080-004

Período: A partir de 01/01/2015

Secretário: Washington Luís Silva Couto

Endereço: Alameda Praia de Imbé, nº 38, Vilas do Atlântico, Lauro de Freitas/Ba, CEP 42.700-000

Período: De 18/01/2014 a 31/12/2014

Secretário: Jorge José Santos Pereira Solla

Endereço: Rua Marechal Floriano, nº 41, Edf. Solar Elysio Nunes, ap 101, Canela, Salvador/Ba, CEP: 40.110-010

Período: De 02/01/2007 a 17/01/2014

5 – IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE RESPONSÁVEL PELO CONTRATO:

Denominação: Superintendência de Assistência Farmacêutica, Ciência e Tecnologia em Saúde (Saftec)

Endereço: Avenida Luiz Viana Filho, 4ª Avenida, Plataforma VI, s/ nº, Lado B, Centro Administrativo da Bahia - CAB

Telefone/Fax: (71) 3115-4179

Superintendente: Luiz Cláudio Guimarães Souza

Endereço: Estrada do Côco, Km 3,5, Condomínio Vila do Bosque, Quadra F, nº 03, Portão, Lauro de Freitas/Ba, CEP: 42.7000-00

Período: A partir de 10/08/2017

Superintendente: Luiz Henrique Gonzales d'Ultra
Endereço: Rua Nilton Calmon, Casa 10, Residencial Dangélica, Lauro de Freitas/Ba, CEP: 42.700-000
Período: De 07/04/2017 a 09/08/2017
Superintendente: Gilmar Barros Vasconcelos
Endereço: Av. Vavá Lomanto, nº 44, Jequiezinho, Jequié/Ba, CEP: 45.206-510
Período: De 22/01/2016 a 06/04/2017

6 – IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE EXECUTORA DO CONTRATO DE GESTÃO:

Denominação: **Fundação Baiana de Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico, Fornecimento e Distribuição de Medicamentos (Bahiafarma)**
Endereço: BR 324, Acesso II, nº 1241, CIA Sul, Simões Filho/Ba, CEP: 43.700-000
Telefone/Fax: (71) 3594-1552
Diretor Geral: **Ronaldo Ferreira Dias**
Período: A partir de 15/04/2015
Diretor Geral: **Julieta Maria Cardoso Palmeira**
Período: De 03/06/2011 a 14/04/2015

II - INTRODUÇÃO E OBJETIVO

Em cumprimento à Ordem de Serviço nº 092/2017, expedida pela 2ª Coordenadoria de Controle Externo considerando as determinações da Resolução TCE nº 048/2014, procedeu-se inspeção na Fundação Baiana de Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico, Fornecimento e Distribuição de Medicamentos (Bahiafarma) para apreciação 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, bem como dos sucessivos contratos celebrados entre a referida Fundação e o Estado da Bahia, no âmbito da sua Secretaria da Saúde, para viabilizar tal finalidade, abrangendo a verificação do seu cumprimento quanto à economicidade, eficiência e eficácia e a efetividade dos controles exercidos pela Sesab para acompanhamento e avaliação dessa gestão.

III - ALCANCE, PROCEDIMENTOS E FONTES DE CRITÉRIO

Os exames, referenciados ao período desde a criação da Bahiafarma até o exercício de 2017, foram realizados na extensão devida, de acordo com a metodologia indicada no Manual de Auditoria deste Tribunal, em conformidade com as Normas de Auditoria Governamental (NAGs) aplicadas ao Controle Externo Brasileiro,

compreendendo: planejamento dos trabalhos; constatação, com base em testes, das evidências e dos registros que suportam os valores e as informações apresentadas, e verificação da observância às normas aplicáveis.

No curso desta auditoria não foram impostas limitações ao escopo dos exames, para os quais foram adotados, principalmente:

a) como procedimentos:

- exame dos atos e documentos institucionais e de gestão da Fundação e processos de formalização dos contratos de gestão;
- análise de relatórios correlatos de auditoria e de relatórios elaborados pelos órgãos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do contrato de gestão;
- levantamento de dados no Sistema de Observação das Contas Públicas (Mirante) e no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado da Bahia (Fiplan) e confronto com a documentação suporte dos registros;
- verificação *in loco* das instalações prediais e operacionais da Fundação;
- entrevistas com dirigentes e servidores da Sesab e da Bahiafarma; e
- realização de painel de referência com membros da Câmara Técnica do Siops (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde) e servidores das áreas técnicas do Tribunal interessadas no assunto.

b) como fontes de critério:

- Constituição Federal;
- Constituição do Estado da Bahia;
- Lei Complementar Federal nº 101/2000 - estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;
- Lei Complementar Federal nº 141/2012 - regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal;
- Lei Federal nº 8.080/1990 - dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes;
- Lei Federal nº 8.666/1993 - estatui normas para Licitações e Contratos Administrativos;
- Lei Federal nº 9.648/1998 - altera dispositivos das Leis nºs 3.890/1961, 8.666/1993, 8.987/1995, 9.074/1995 e 9.427/1996;
- Lei Complementar Estadual nº 005/1991 - Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado;
- Lei Estadual nº 2.322/1966 - dispõe sobre a Administração Financeira, Patrimonial e de Material do Estado;
- Lei Estadual nº 9.433/2005 - dispõe sobre licitação, contratação e alienação no âmbito estadual;

- Lei Estadual nº 11.371/2009 - autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Baiana de Pesquisa Científica e Desenvolvimento Tecnológico, Fornecimento e Distribuição de Medicamentos – BAHIAFARMA, alterada pelas Leis nºs 11.635/2010, 12.616/2012 e 13.453/2015;
- Lei Estadual nº 13.468/2015 - Plano Plurianual - PPA 2016/2019;
- Lei Estadual nº 13.563/2016 - dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2017;
- Lei Estadual nº 13.602/2016 - estima a Receita e fixa a Despesa do Estado para o exercício de 2017;
- Resolução Regimental nº 012/93 do TCE - dispõe sobre as normas de procedimento para o controle externo da Administração Pública;
- Resolução nº 160/2016 do TCE - aprova as Diretrizes para o Planejamento Operacional do exercício 2017 e dá outras providências; e
- Princípios Fundamentais de Contabilidade.

IV - RESULTADO DA AUDITORIA

A conclusão dos trabalhos de auditoria autoriza a emissão dos comentários e observações apresentados a seguir.

1 – INFORMAÇÕES PRELIMINARES

A partir do registro, em 03/09/2010, da Escritura Pública de constituição da Bahiafarma no cartório competente, conforme disposto no art. 30 da Lei Estadual nº 11.371/2009, assim como de seu estatuto, foram nomeados os membros da Diretoria Executiva, mediante Decreto Simples, cuja composição atual se retrata no quadro a seguir:

QUADRO 01 – Composição da Diretoria Executiva

Diretoria Executiva	Nome	Período
Diretor Presidente	Ronaldo Ferreira Dias	A partir de 15/04/2015
Diretor Administrativo e Financeiro	Paulo Sérgio Pereira Costa	A partir de 15/04/2015
Diretor de Operações	Felippe Bittencourt Rebouças	A partir de 27/10/2015
Diretor de Pesquisa e Desenvolvimento	Yanaihara Pinchemel A. de Oliveira	A partir de 08/12/2015
Diretor de Qualidade	Francis Carazzai Reisdorfer	A partir de 29/12/2015

Fonte: Decretos Simples publicados no Diário Oficial do Estado.

Além da Diretoria Executiva, a estrutura da Bahiafarma conta com o Conselho Curador e o Conselho Fiscal, de acordo com o art. 8º da Lei Estadual nº 11.371/2009, sendo o primeiro composto por nove membros titulares e suplentes

nomeados pelo Governador (redação alterada pela Lei nº 13.453/2015), com mandato de dois anos, a exceção do Secretário da Saúde, membro nato, que presidirá o Conselho, e o segundo composto de três membros nomeados pelo Governador do Estado, também com mandato de dois anos.

Até o momento, o Conselho Curador não funciona porque não houve a nomeação dos seus membros, sendo suas competências, até então, exercidas pelo Secretário da Saúde.

O Conselho Fiscal, órgão de fiscalização e controle, apresenta atualmente a seguinte composição:

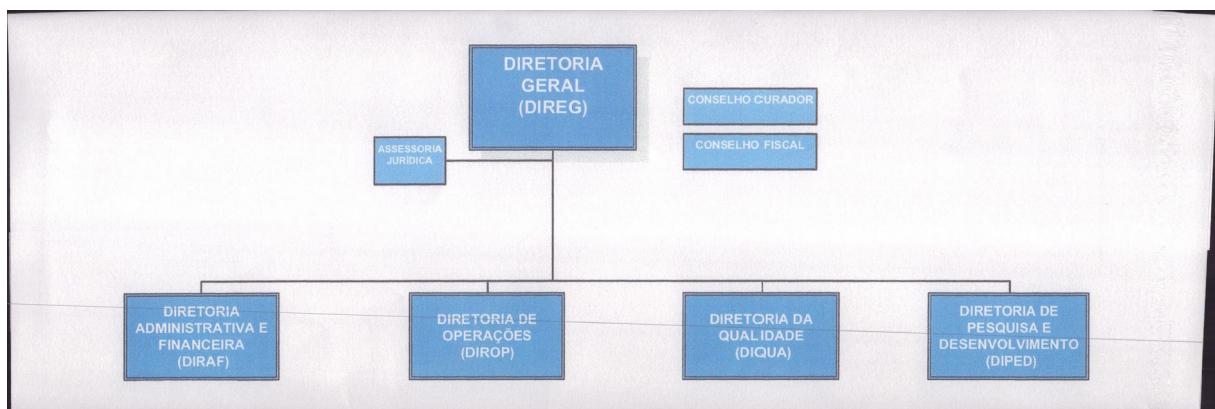
QUADRO 02 – Composição do Conselho Fiscal

Órgão	Membro Titular	Membro Suplente
Secretaria da Saúde do Estado da Bahia	Ivonildo Dourado Bastos	Thiago Soares Carvalho
Secretaria da Fazenda	Antonito Pina Medrado Neto	Ilan Nogueira de Oliveira Santana
Secretaria do Planejamento	Jair Oliveira Sento-Sé	Simone Máxima dos Santos

Fonte: Decretos Simples publicados no Diário Oficial do Estado.

Inicialmente, o funcionamento da Bahiafarma se efetivou em espaço cedido pela Sesab, no 4º andar de sua sede, onde se instalou a sua administração, e em imóvel situado no Centro Industrial de Aratu, em Simões Filho, destinado às suas atividades operacionais. Atualmente, ambas atividades, refletidas no organograma apresentado a seguir, se encontram sediadas nesse imóvel de propriedade do Tribunal de Justiça do Estado, cuja posse foi cedida à Secretaria da Saúde em contrapartida a dos seus imóveis situados no Bairro de Mussurunga, nesta capital, onde funcionavam os desativados almoxarifados da Sesab.

FIGURA 01 – Organograma da Bahiafarma



Fonte: Bahiafarma/2017

2 – INSTRUMENTALIZAÇÃO DA ESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL

Apesar de a Bahiafarma ter sido constituída em 03/09/2010, com o registro da Escritura Pública no cartório competente, o início de suas atividades de gestão, considerando o disposto no art. 10 da Lei nº 11.371/2009, datam de 03/06/2011, com a nomeação por Decreto Simples do Governador do Estado da sua Diretoria Executiva, não obstante já definida na respectiva Escritura Pública datada de 01/07/2010.

Até então, formalmente, não se encontravam designados os componentes do Conselho Curador, órgão superior de direção, ao qual se subordina a Diretoria Executiva. A tal circunstância vincula-se a omissão sobre a competência, na lei autorizadora de instituição da Fundação, para a nomeação dos seus membros, que só veio a ser suprida com a edição da Lei nº 13.453, de 06/11/2015, com a nova redação do art. 9º da Lei nº 11.371/2009. Assim, até o saneamento dessa omissão, a Fundação foi gerida sem o seu órgão máximo de direção, conseqüentemente, sem Plano de Desenvolvimento Institucional válido, tendo em vista a exclusividade de competência desse órgão para aprovação não só deste instrumento diretivo, como de outros previstos no art. 7º do Estatuto.

Concluir-se-ia, a teor da disposição do art. 46 do seu Estatuto, que o exercício das competências do Conselho Curador caberia ao Secretário da Saúde do Estado da Bahia, conseqüentemente, assim também suprida a omissão. Entretanto, não se afigura válida tal disposição estatutária ante a inexistência de respaldo na lei de instituição da Fundação, sob pena de implicar em revogação do referido art. 9º por norma infralegal.

A propósito, nos documentos de constituição da Fundação (Ata de sua instituição e Escritura Pública) se evidencia a omissão do ato de delegação do Chefe do Poder Executivo ao Titular da Secretaria da Saúde para sua representação nos referidos atos de instituição da entidade.

Mas enfim, tendo em vista o disposto no art. 41 do seu Estatuto, segundo o qual a instalação da Fundação e o início do exercício de suas competências dar-se-ão a partir do registro no cartório competente da escritura pública de sua constituição, é de se considerar a data de 03/09/2010 como a de início de sua existência jurídica, conseqüentemente, de desenvolvimento de suas atividades institucionais, embora comprometido pela omissão dos elementos essenciais retro apontados.

O art. 43 do seu Estatuto estabelece que a organização e competência das unidades integrantes da estrutura organizacional da Bahiafarma, bem como as atribuições dos respectivos titulares, serão estabelecidas no seu Regimento Interno e, enquanto este não for aprovado pelo Conselho Curador, atribui tal competência ao Diretor Geral para estabelecer normas internas, a fim de que suas atividades não deixem de ser executadas.

A partir da apreciação do seu Estatuto, se observa a previsão de planos institucionais, tais como os planos de ação anual e plurianual, proposta orçamentária, plano de cargos e salários, plano de desenvolvimento institucional, todos de competência para aprovação atribuída ao Conselho Curador. Entretanto, não se constata registro da existência de tais documentos, norteadores dos critérios de sua organização e atividades, nos primórdios de seu funcionamento.

É relevante ressaltar a compatibilidade a ser estabelecida entre o plano de cargos e salários com o plano de desenvolvimento institucional, a teor do §3º do art. 23 do referido Estatuto, que reflete o §2º do art. 12 da Lei nº 11.371/2009, considerando as seguintes diretrizes neste contempladas:

- I – o dimensionamento das necessidades institucionais, com definição de modelos de alocação de vagas que contemple a diversidade acadêmica e as respectivas atribuições de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico, fornecimento e distribuição de medicamentos;
- II – programa de capacitação e aperfeiçoamento dos empregados;
- III – programa de avaliação de desempenho dos empregados; e
- IV – estabelecimento de metas institucionais e respectiva sistemática de acompanhamento e avaliação.

Daí, se concluir a imprescindibilidade do plano de desenvolvimento institucional para a configuração da estrutura organizacional da Bahiafarma mais adequada às suas atividades finalísticas, como instrumento de planejamento estratégico inerente a todas as organizações, como, aliás, foi propósito suscitado na justificativa constante do processo para celebração do primeiro contrato de gestão (Contrato nº 01/2011), nos seguintes termos:

Num processo simultâneo, a Fundação BAHIAFARMA buscará configurar a sua estrutura organizacional de forma a melhor se ajustar às atividades previstas no contrato em questão, assim como, estabelecerá um planejamento estratégico para assumir suas competências visando, de médio em longo prazo, à execução das demais atividades estatutárias, na área de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico no campo farmacêutico, e fornecimento de medicamento ao SUS a partir de sua própria produção. (sic) – Fls. 06 do processo 0300110123306

3 – DEFICIÊNCIAS NA FORMALIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO

3.1 – CONTRATO DE GESTÃO Nº 001/2011

A estruturação da Bahiafarma bem como o início de suas atividades se efetivaram sem tal providência, a partir da celebração, em 2011, do primeiro contrato de gestão com a Sesab. Neste contrato se contemplou como objeto a prestação dos serviços de: (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), 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.

Ressalta-se, do preâmbulo do instrumento deste contrato, a invocação do seu respaldo na Lei Estadual nº 11.371/2009. Este diploma legal, de 04/02/2009, autoriza o Poder Executivo a instituir a Bahiafarma, como fundação estatal, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio e receitas próprios, autonomia gerencial, patrimonial, orçamentária e financeira, sujeita ao regime jurídico próprio das entidades privadas sem fins lucrativos, com a finalidade de realização de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico no campo farmacêutico, fornecimento e distribuição de medicamentos essenciais e outros medicamentos de interesse social, para órgãos e entidades que integram o Sistema Único de Saúde (SUS).

A respeito deste contrato, a auditoria deste Tribunal (processo TCE/006539/2013) constatou a desconformidade da abrangência do seu objeto com o previsto legalmente, a impropriedade do seu plano de trabalho e o comprometimento da sua finalidade em decorrência do não cumprimento integral das metas pactuadas, não obstante a utilização de R\$22.156.846,95, correspondentes a 95,18% do montante repassado pela Sesab (R\$23.280.000,00), que por sua vez perfaz 93,12% do total previsto no aludido contrato (R\$25.000.000,00), firmando entendimento sobre a sua impropriedade em relação à sua previsão legal, bem como sobre a irregularidade da sua execução, em vista da omissão de controles individualizados das despesas efetivadas e, pela abrangência nestas, de despesas para finalidades que extrapolaram o seu objeto, circunstância agravada pela omissão da apresentação tempestiva de prestações de contas.

Ao acolher este opinativo, o Pleno deste Tribunal determinou ao Titular da Sesab, por meio da sua Resolução nº 048/2014, a adoção de medidas para sanar as impropriedades apontadas e a observação, na elaboração do ajuste sucedâneo do Contrato nº 01/2011, das sugestões deste Tribunal, do parecer do Ministério Público de Contas e do Núcleo de Atuação da Procuradoria Geral do Estado junto a este TCE.

Em atendimento a esta determinação, o Secretário informou mediante o seu Ofício Gasec nº 1094/2014 seu propósito de implementar, dentre outras medidas, a substituição do Contrato nº 01/2011 por um novo contrato de gestão com os aperfeiçoamentos devidos, 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, bem como dos equipamentos utilizados nas unidades farmacêuticas etc.

3.2 – CONTRATO DE GESTÃO Nº 001/2014

Assim, para atender tal finalidade, em 29/10/2014 foi firmado o Contrato nº 01/2014, com objeto similar ao anterior, acrescido de produção de medicamentos ao SUS, conforme transcrito a seguir:

Viabilizar o desenvolvimento de pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico no campo farmacêutico, além do fornecimento e distribuição de medicamentos essenciais e de interesse social para o SUS, com a ampliação da autonomia gerencial e administrativa da Bahiafarma, bem como implementação e gerenciamento da Rede de Farmácias Populares do Brasil no estado da Bahia e a implementação do Projeto Farmácia da Bahia, abrangendo os seguintes serviços:

I – produção de medicamentos ao SUS

II – implantação e gerenciamento da Rede Baiana de Farmácias Populares do Brasil

III - implementação do Projeto Farmácia da Bahia

Neste pacto estipulou-se mais repasses de recursos, no montante de R\$39.000.000,00, para execução do seu objeto no período de 29/10/2014 a 28/10/2015.

Ressalta-se que além do prosseguimento das ações inerentes ao desenvolvimento dos programas das farmácias (do Brasil e da Bahia), seu objeto se apresenta mais amplo, contemplando também a produção de medicamentos para o SUS e a ampliação da autonomia gerencial e administrativa da Fundação prevista na lei autorizadora da sua instituição que fora omitida no pacto anterior.

Embora invocada como sua justificativa qualificar a gestão da Bahiafarma por meio (i) do aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência de informações acerca da gestão; (ii) da realização de treinamentos diversos de recursos humanos; e (iii) da manutenção dos recursos diversos para o desenvolvimento do projeto de implantação da atividade industrial, não se constata nas ações contempladas a respeito, no plano de trabalho, dimensão com tal eficácia, consistindo apenas da disponibilização de *site* na internet e treinamento dirigido exclusivamente para a área de operações, não traduzindo, portanto, as diretrizes sobre o dimensionamento das necessidades institucionais, programa de capacitação e aperfeiçoamento dos empregados, programa de avaliação de desempenho dos empregados e

estabelecimento de metas institucionais e respectiva sistemática de acompanhamento e avaliação, previstas em seu Estatuto.

Assim, no que diz respeito à ampliação da autonomia gerencial e administrativa da Fundação, prevista no intuito de sanar a deficiência do contrato de gestão anterior apontada pela auditoria deste Tribunal, não se observa, no conteúdo do instrumento de formalização deste novo contrato, disposições no sentido de conferir efeito prático a tal finalidade. Embora o pacto contemple metas, estas não refletem comandos sobre toda a estrutura de governança da Bahiafarma, de sorte a definir a autonomia a lhe ser conferida, evidenciando-se restritas às atividades específicas correspondentes ao objeto contratual. Por tal razão, não se entende o contrato caracterizado como de gestão, segundo o modelo previsto no art. 37, §8º, da Constituição Federal, em que as metas são fixadas para ampliação da autonomia dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

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.

De fato, o novo contrato se apresenta com plano de trabalho mais aperfeiçoado em relação ao do anterior, contemplando justificativas, objetivos gerais e específicos, estimativa de recursos humanos, cronograma físico orçamentário, cronograma de desembolso, entretanto, ainda ressalta-se a falta de um plano de aplicação, que, poder-se-ia argumentar, é suprida pelo planejamento orçamentário integrante do cronograma de desembolso, se estabelecida correspondência entre as metas do plano de trabalho (plano operativo), o que não se verifica, salvo para duas (FPB e FB) das três metas, tendo em vista que aquele não contempla expressamente a meta “produção de medicamentos”, classificando, além das despesas vinculadas às metas “FPB” e “FB”, as categorias “despesas indiretas” e “produção e controle de qualidade” que totalizam R\$21.514.540,21, correspondente à 56% das despesas globais, conforme detalhado a seguir:

TABELA 01 – Despesas Previstas no Contrato Gestão nº 001/2014

(Em R\$)

Despesas	FPB	FB	Despesas Indiretas	Produção e Controle de Qualidade	Total
Custeio	8.152.578,87	39.025,00	7.269.570,95	2.310.982,82	17.772.157,64
Pessoal	5.958.680,95	-	3.347.241,97	-	9.305.922,92
Manutenção	2.193.897,92	-	3.922.328,98	-	6.116.226,90
Investimento (*)	1.353.054,00	5.308.457,34	200.776,78	11.733.209,66	18.595.497,78
Subtotal	9.505.632,87	5.347.482,34	7.470.347,73	14.044.192,48	36.367.655,42
Taxa de Administração (10% s/FPB e FB)					1.865.417,37
Total					38.233.072,79

Fonte: Plano de Trabalho do Contrato de Gestão nº 001/2014.

Nota: (*) Investimento corresponde à adequação e reforma, incluindo aquisição de equipamentos e mobiliários.

Note-se que a taxa de administração, embora referenciada a percentual sobre despesas com FPB e FB, não se evidencia com parâmetro para sua cobrança, em 12 parcelas fixas no valor de R\$155.451,45, no período abrangido pelo cronograma de desembolso, no qual fica explícita tal vinculação e indicação de que tais despesas totalizam o montante de R\$18.654.173,62, diverso portanto do apurado (R\$14.853.115,21) considerando os dados da tabela anterior, o que induz à presunção sobre a existência de outras despesas para tais objetos computadas dentre as despesas indiretas ou de produção e controle de qualidade não explicitamente segregadas.

Ressalta-se, ainda, a deficiência sobre a definição individualizada das despesas a serem atendidas pelos recursos repassados, tendo em vista que os itens abrangidos na planilha orçamentária, correspondentes a aquisições ou prestação de serviços (obras, implantação de sistemas etc.), não são objeto de detalhamento ou especificação necessária para sua devida identificação, inviabilizando o exercício da fiscalização e controle. Exemplifica-se:

- 54 kits contendo equipamentos, mobiliários e sinalização (diversos itens) ao custo unitário de R\$21.111,11, totalizando R\$1.140.000,00;
- 54 kits informática, contendo três computadores com estabilizadores e impressoras, ao custo unitário de R\$11.888,89, totalizando R\$642.000,00;
- diversos sistemas informatizados (gestão empresarial, rastreabilidade interna, fármaco vigilância e rastreabilidade de medicamentos, com custo estimado de, respectivamente, R\$2.308.000,00, R\$20.000,00, R\$335.890,00 e R\$995.350,00) que totalizam R\$3.659.240,00; e
- equipamentos necessários à produção (diversos itens sem especificação: capacidade, tecnologia etc.) que totalizam R\$1.031.180,00.

Assim, os valores dos componentes dos orçamentos se evidenciam com caráter impreciso, como se observa na totalização do cronograma de desembolso, no montante de R\$38.233.072,79, apurado a partir dos componentes detalhados na tabela retro apresentada, aproximado aleatoriamente para R\$39.000.000,00, montante estipulado na cláusula quarta do Contrato.

Neste contexto, destaca-se o volume de recursos destinado ao atendimento das despesas com pessoal, no montante de R\$9.305.922,92, correspondente a 24,34% do valor global, a respeito das quais não se observa parâmetros para sua efetivação, inclusive pela falta de implantação de um plano de cargos e salários, ao que se conjuga a prática de recrutamento sem respaldo em concurso público.

Outro aspecto que se ressalta é a abrangência no objeto deste contrato de produção de medicamentos ao SUS, para cuja execução se reservam recursos no montante de R\$14.044.192,48, correspondente a 36,73% do valor global. A execução deste objeto abrange o desenvolvimento da Parceria para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) estabelecida pela Bahiafarma com o Laboratório Cristália para desenvolvimento tecnológico, produção e fornecimento ao Ministério da Saúde (MS) dos medicamentos cabergolina e cloridrato de sevelâmer (para cumprir os Termos de Compromisso firmados com o MS), destinando-se à rubrica investimento, para estruturar sua planta industrial farmacêutica em compatibilidade com o projeto técnico pactuado, a maior parcela dos recursos classificados como “produção e controle de qualidade” no planejamento orçamentário, no montante de R\$11.733.209,66.

Na descrição do projeto integrante do Plano de Trabalho vinculado ao Contrato nº 001/2014, este objeto visa atender a finalidade prevista no Acordo de Cooperação e Assistência Técnica celebrado pela Sesab com o Ministério da Saúde de “assegurar a reestruturação da atividade industrial e, conseqüentemente, o estabelecimento da produção pública de medicamentos no Estado da Bahia” e, mais diretamente, aos objetos dos Termos de Compromissos firmados pela Bahiafarma com o MS (n^{os} 007 e 008/2011).

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.

3.3 – CONTRATO DE GESTÃO Nº 001/2016

Sequencialmente, em 10/11/2016, registrou-se a celebração do Contrato de Gestão nº 001/2016, contemplando como objeto a implementação da linha produtiva e produção de kits diagnósticos, além da ampliação de autonomia gerencial e administrativa, mediante o repasse de recursos no montante de R\$54.217.576,88. Ressalta-se a supressão no objeto deste contrato da implementação dos programas Farmácia Popular do Brasil e Farmácia da Bahia que abrangiam o objeto dos contratos antecedentes, em face da interrupção do desenvolvimento dos referidos programas.

No exame do processo de instrução da formalização deste contrato, ressaltou-se ausência de plano de negócio ou de avaliação de riscos, conseqüentemente, de demonstração da viabilidade econômica do seu objeto, especialmente quanto à implementação da linha produtiva e produção de kits diagnósticos, além da indefinição de questões prejudiciais para celebração do pacto suscitadas por diversos técnicos da Sesab envolvidos no processo de instrução de sua formalização, tais como:

- sobre o valor proposto para o contrato, a necessidade de verificação da devida observação das referências de custo de cada item, inclusive de demonstração de não configuração de sobreposição de despesas, isto é, que o orçamento apresentado pela Bahiafarma não considerou itens contemplados que possivelmente se sobrepõem no contrato anterior, cuja avaliação encontrava-se então indefinida, nem redução de aporte financeiro em decorrência do início da produção;
- sobre ausência de manifestação do Conselho Curador da Fundação;
- sobre as condições da transferência de tecnologia da Genbody, detentora dos direitos sobre os kits diagnósticos a serem produzidos pela Bahiafarma, quanto à possibilidade de dependência exclusiva da produção após o término deste contrato em face do fornecimento do insumo ou do antígeno. A respeito, observa-se questionamento do então Subsecretário da Saúde, Dr. Roberto Badaró, quanto a testes como soro e da necessidade de validar um protocolo clássico, no qual haverá menor risco de desnaturação de proteínas, tendo à época ressaltado como importante no processo que a definição pelo plasma seja prioridade, devendo a Bahiafarma acautelar-se em assegurar os procedimentos que garantam a realização do teste em plasma perante a Anvisa.

Todas essas questões, também reconhecidas como prejudiciais à celebração do novo contrato de gestão no Parecer PGE nº 002223/2016 (fls. 346/361 do processo de formalização do pacto), foram consideradas superadas pelo Secretário da Saúde em sua manifestação autorizando a formalização (fls. 364/366), embora não se

constate neste processo de formalização, até a data desta autorização, documentação comprobatória da posição considerada na referida manifestação, inclusive porque esta expressa textualmente que “a composição dos custos pertinentes à execução do objeto do presente contrato de gestão integra o estudo de viabilidade econômica que já vem sendo elaborado pela Economia da Saúde”, evidenciando literalmente que até então não havia estudo de viabilidade econômica concluído, situação que fica também corroborada pela manifestação do titular da Saftec/Sesab, às fls. 433, datada de 29/11/2016, portanto posterior à data da celebração do contrato, na qual afirma “existir diligências que ainda carecem serem sanadas, em especial, a análise de composição dos custos”. Conclui-se, assim, que até a celebração do novo pacto não se registrara a elucidação das referidas questões.

Similarmente ao observado em relação ao Contrato nº 001/2014, não se constata no conteúdo do instrumento de formalização deste novo contrato disposições no sentido de conferir efeito prático à ampliação da autonomia gerencial e administrativa da Fundação prevista na sua cláusula primeira, que descreve seu objeto. As metas contempladas no pacto não refletem comandos sobre toda a estrutura de governança da Bahiafarma, de sorte a definir a autonomia a lhe ser conferida, evidenciando-se restritas ao objetivo específico de implementação da linha produtiva e produção de kits diagnósticos, o que se confirma em face da omissão sobre regulação da atividade de produção de medicamentos para o SUS (sólidos orais: cabergolina e cloridrato de sevelâmer) que vem sendo desenvolvida na Fundação desde 2013, embora só contemplada posteriormente, no contrato anterior celebrado em 2014, com uma previsão de recursos no montante de R\$14.044.192,48, a qual já vem gerando receita para a Fundação, por força dos Termos de Compromissos firmados pela Bahiafarma com o MS.

Tal omissão, além de evidenciar a inadequação do conteúdo do pacto aos moldes delineados para contrato de gestão, inviabiliza a avaliação do orçamento global relativo ao desenvolvimento das atividades da Fundação, em consequência da não apropriação das respectivas despesas e receitas.

A propósito, observa-se que somente após a celebração do pacto se apresenta, em 30/11/2016, no documento intitulado Plano de Viabilidade, ao que consta elaborado pela própria Bahiafarma, um levantamento sobre a relação custo versus receita da produção e comercialização dos kits diagnósticos, correspondente ao seu objeto, indicando um faturamento no montante de R\$34 milhões pela Fundação, considerando a quantidade de 1 milhão de kits e o valor unitário de R\$34,00, o que proporcionaria “um superavit de R\$2.219.283,25”, considerando o custo unitário de produção de R\$31,78. Nesse documento projetou-se, ainda, presumindo-se “a assinatura do contrato com o Ministério da Saúde para fornecimento de 3,5 milhões de kits”, um faturamento de R\$119 milhões e um superavit de R\$7.770.000,00,

considerando o custo de produção na ordem de R\$111.230.000,00, ao que consta, passível de concretização em vista da informação sobre a efetivação do compromisso invocado para justificar alteração do plano de trabalho e cronograma de desembolso originais mediante a celebração do 1º Termo Aditivo ao Contrato, firmado em 30/11/2016.

Persiste também a inexistência de um plano estratégico de desenvolvimento das atividades finalísticas da Fundação, assim como dos planos institucionais previstos na lei de sua instituição e em seus estatutos (planos de ação anual e plurianual, proposta orçamentária, plano de cargos e salários, plano de desenvolvimento institucional).

Seu plano de trabalho se apresenta nos mesmos moldes do Contrato nº 001/2014, entretanto, refletindo exclusivamente a execução do objetivo de implementação da linha produtiva e produção de kits diagnósticos, embora seu plano operativo, além deste objetivo, contemple também o de garantir as condições necessárias e assegurar abertura de crédito pelo qual correrá a execução da despesa indireta para seu cumprimento, ou seja, embora estabelecido como objetivo, este se afigura mais como meio, meio para assegurar o objetivo, este sim, do funcionamento da estrutura geral da Fundação. Depreende-se que este objetivo seria assegurado pelo montante reservado para atender às despesas indiretas, inclusive para a implementação da linha produtiva e produção de kits diagnósticos.

Ressalta-se também a inexistência de um plano de aplicação, restringindo-se à identificação das despesas por meio do planejamento orçamentário, descrito a seguir, combinado com seus anexos, em que são indicadas sua composição, embora de forma deficiente, sem detalhamento ou especificação necessária para sua devida identificação e sem valoração, inviabilizando o exercício da fiscalização e controle.

TABELA 02 – Despesas Previstas no Contrato Gestão nº 001/2016

(Em R\$)	
Destinação	Valor
Linha Produtiva	31.076.481,96
Despesas Indiretas	23.141.094,92
Total	54. 217. 576,88

Fonte: Planejamento Orçamentário do Contrato de Gestão nº 001/2016.

Na linha produtiva, destacam-se valores expressivos referenciados às despesas em tais condições, a exemplo de:

- equipamentos da 1ª etapa de produção – R\$402.600,00
- equipamentos da 2ª etapa de produção – R\$1.062.180,80
- itens da 1ª etapa de produção – R\$19.352.759,93

- itens da 2ª etapa de produção – R\$664.770,83
- reforma e adequação da área de produção – R\$2.295.000,00
- equipamentos para implementação dos sistemas – R\$701.200,00
- fretes nacional e internacional e despacho aduaneiro – R\$923.451,21
- diversos itens (4) referentes a processos de registro de teste para diagnóstico – R\$540.500,00
- manutenção de CBPF – R\$300.000,00
- transportadoras – R\$1.750.000,00
- equipamentos p/estruturação do laboratório – R\$702.000,00
- serviços contratos para laboratório – R\$131.883,33

Nas despesas indiretas, destacam-se:

- despesas com pessoal - R\$16.469.060,25
- emissão de passagens aéreas – R\$369.000,00
- fornecimento de combustível para carros oficiais – R\$144.000,00
- serviço de apoio administrativo – R\$460.258,08
- locação de veículos – R\$125.872,80
- serviços administrativos diversos – R\$32.740,00
- serviço de vigilância patrimonial – R\$470.306,52
- segurança pessoal e ambiental – R\$526.000,00
- TI suporte de dados e comunicação – R\$645.933,84
- manutenção elétrica e mecânica – R\$2.037.676,17

O único anexo referenciado ao planejamento orçamentário com detalhamento, embora em nível incipiente, é o Anexo XXXII, relativo às despesas com pessoal, correspondente a 30,38% do valor global, com basicamente o seguinte:

TABELA 03 – Despesas com Pessoal do Contrato Gestão nº 001/2016

(Em R\$)	
Descrição	Valor
Despesa com 71 empregados x 12 meses	7.123.452,00
Despesa com futura contratação de 69 empregados x 12 meses	5.667.780,00
Bolsa estágio (não especifica quantidade)	180.000,00
Exames (sem especificação)	639.561,60
Dissídio 2017 (*)	2.858.266,65
Total	16.469.060,25

Fonte: Anexo XXXII do Contrato de Gestão 01/2016

Nota: (*) Ressalta-se a disparidade do percentual reservado para atender ao dissídio 2017, equivalente a 22% das despesas com a folha de pagamento, estimada em R\$12.791.232,00.

Persiste a indefinição sobre os parâmetros adotados para efetivação da despesa com pessoal, inclusive pela falta de implantação de um plano de cargos e salários, ao que se conjuga a prática de recrutamento sem respaldo em concurso público, circunstância agravada neste contrato com a previsão de duplicar o quadro existente.

4 – IMPROPRIEDADES CONSTATADAS NA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS

4.1 – CONTRATO DE GESTÃO Nº 001/2011

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 restringe-se a contemplar dois anexos intitulados de “Serviços Contratados” e de “Cronograma de Desembolso”.

No Anexo I, relativo aos “Serviços Contratados”, estes se apresentam relacionados às suas ações e metas e aos prazos de implementação, conforme detalhado a seguir:

QUADRO 03 – Ações, Metas e Prazo Estabelecidos no Contrato

Serviço	Ações	Metas	Prazo
Gerenciamento da Rede Estadual de Farmácia Popular	Implantação de novas unidades de Farmácia Popular do Brasil	5 novas farmácias implantadas	10º mês
	Manutenção do funcionamento das unidades da Rede de Farmácia Popular do Brasil	100% das unidade da Rede de Farmácia Popular do Brasil em funcionamento	7º mês
Gerenciamento da Logística de Assistência Farmacêutica do Projeto Farmácias da Bahia	Implantação de unidades das Farmácias da Bahia	50 farmácias implantadas	11º mês
	Manutenção do funcionamento das unidades da Rede de Farmácias da Bahia	100% das unidade da Rede de Farmácias da Bahia em funcionamento	12º mês

Fonte: Contrato de Gestão Sesab/Bahiafarma.

Para avaliação do cumprimento das metas são previstos indicadores de produtividade e de qualidade, refletidos no quadro seguinte:

QUADRO 04 – Indicadores Estabelecidos no Contrato

Metas	Indicador de Produtividade		Indicador de Qualidade	
	Indicador	Método de Cálculo	Indicador	Método de Cálculo
5 novas farmácias implantadas	Nº de farmácias implantadas	Nº absoluto de farmácias implantadas	Incremento de usuários atendidos na Rede de Farmácias Populares do Brasil	Nº de usuários atendidos no ano de vigência do contrato – usuários atendidos no ano anterior
100% das unidades da Rede de Farmácia Popular do Brasil em funcionamento	Nº de farmácias em funcionamento conforme critérios do Programa Farmácia Popular do Brasil	Nº absoluto de farmácias em funcionamento conforme critérios do Programa Farmácia Popular do Brasil	Nº de ocorrências de interrupção de funcionamento das farmácias	Nº absoluto de ocorrências de interrupção de funcionamento das farmácias
50 farmácias implantadas	Nº de farmácias implantadas	Nº absoluto de farmácias implantadas	Nº de usuários atendidos na Rede de Farmácias da Bahia	Nº de usuários atendidos no ano de vigência do contrato
100% das unidades da Rede de Farmácias da Bahia em funcionamento	Nº de farmácias em funcionamento conforme critérios do Programa Farmácias da Bahia	Nº absoluto de farmácias em funcionamento conforme critérios do Programa Farmácia da Bahia	Nº de ocorrências de interrupção de funcionamento das farmácias	Nº absoluto de ocorrências de interrupção de funcionamento das farmácias

Fonte: Contrato de Gestão Sesab/Bahiafarma.

Sem estabelecer correlação com as referidas metas, o cronograma de desembolso contempla os repasses mensais dos recursos em valores variáveis, de acordo com a tabela apresentada a seguir:

TABELA 04 – Cronograma de Desembolso

(Em R\$)	
Mês	Valor
1º e 2º	3.000.000,00
3º ao 6º	1.500.000,00
7º e 8º	3.000.000,00
9º ao 12º	1.750.000,00

Fonte: Contrato de Gestão Sesab/Bahiafarma.

Restrito a tais elementos, sem contemplar o necessário plano de aplicação, o plano de trabalho do contrato revestiu-se de deficiência que inviabilizou tanto o exame da economicidade e razoabilidade do montante dos recursos estipulados quanto a aferição da regularidade na sua aplicação.

Ao longo da execução do contrato foram celebrados quatro termos aditivos, que resultaram em prorrogação do seu prazo de vigência até 03/10/2014 e em acréscimo de 49,7%, correspondentes a R\$12.426.811,10, ao valor original dos recursos previstos (R\$25.000.000,00), resultando no montante de R\$37.426.811,10, conforme descritos a seguir:

- 1º Termo Aditivo, em 04/06/2012: prorrogação por mais 12 meses para ajuste do cronograma de desembolso ao resíduo no valor de R\$16.000.000,00 dos recursos previstos não repassados, abrangendo o período de 04/06/2012 a 03/06/2013;
- 2º Termo Aditivo, em 04/06/2013: prorrogação por mais 12 meses e ajuste do cronograma de desembolso ao resíduo no valor de R\$3.883.118,00 dos recursos previstos não repassados, abrangendo o período de 04/06/2013 a 03/06/2014;
- 3º Termo Aditivo, em 05/12/2013: acréscimo ao valor original dos recursos previstos de 49,7%; e
- 4º Termo Aditivo, em 03/06/2014: prorrogação por mais 4 meses e ajuste do cronograma de desembolso ao resíduo no valor de R\$3.426.811,00 dos recursos previstos não repassados, abrangendo o período de 03/06 a 03/10/2014.

Durante a vigência deste contrato, no período de 2011 a 2014, constata-se, a partir das prestações de contas apresentadas pela Bahiafarma à Sesab, que foram repassados recursos no montante de R\$40.067.324,72 e efetivadas despesas para o custeio das suas atividades no montante de R\$39.513.474,29, conforme detalhado a seguir:

TABELA 05 – Receita Contrato e Despesas Efetivadas pela Bahiafarma – 2011/2014

(Em R\$)			
Exercício	Receita (A)	Despesa (B)	Resultado (A-B)
2011	7.500.000,00	2.429.166,22	5.070.833,78
2012	7.960.000,00	12.216.738,25	-4.256.738,25
2013	11.720.000,00	12.304.552,14	-584.552,14
2014	12.887.324,72	12.563.017,68	324.307,04
Total	40.067.324,72	39.513.474,29	553.850,43

Fonte: Prestações de Contas da Bahiafarma.

O demonstrativo evidencia que tanto a receita, correspondente aos valores previstos para repasse pela Sesab (R\$37.426.811,10), como a despesa superaram os estipulados no contrato, isso sem considerar, em relação à receita, os rendimentos de aplicação financeira dos recursos. Tal situação se relaciona ao desequilíbrio financeiro alegado pela administração da Bahiafarma, ao final do contrato, da ordem de R\$3.498.462,04, que, reconhecido parcialmente pela administração da Sesab, ensejaram repasses no montante de R\$2.640.513,62, como acerto de contas final,

inclusive o montante de R\$551.970,62 destinado ao ressarcimento à EBAL de resíduo de saldo devedor do contrato entre esta e a Fundação mantido até setembro/2013 para manutenção das Farmácias Populares do Brasil.

Durante a mencionada auditoria não foi disponibilizado um parecer detalhado sobre avaliação da execução financeira do contrato de gestão, com exceção do apresentado pelo Fesba/Sesab na CI nº 117/2014, de 29/10/2014 (processo 0300140527800, fls. 528/532), no qual se reconheceu “convergência clara com o funcionamento da instituição e cumprimento dos termos contratualmente estabelecidos” para as despesas pendentes de pagamento correspondentes ao montante do alegado desequilíbrio, o que ensejou o acolhimento parcial do pleito da Bahiafarma.

Assim, constata-se a inconsistência das contas ao final do contrato tanto sob o aspecto financeiro quanto sob o aspecto material, abrangendo quanto a este o resultado evidenciado pelos indicadores de apuração das metas de desempenho e a omissão de parecer sobre avaliação da compatibilidade das despesas custeadas com os recursos repassados. Tal avaliação fica prejudicada em face da deficiência do plano de trabalho do contrato.

Ademais, a deficiência do plano de trabalho evidencia a do planejamento em que se embasou a estipulação do montante dos recursos a serem repassados à Bahiafarma, inclusive a do seu cronograma de desembolso. Tal entendimento se deduz tanto pela irregularidade no repasse dos recursos pela Sesab quanto pela execução da despesa prevista, desde o início da execução contratual, registrando-se entre junho a dezembro de 2011 superavit de R\$5.008.972,33, quando ocorreu repasse no valor de R\$7.500.000,00 e custeio de despesa no valor de apenas R\$2.491.027,67. O descompasso entre a programação e a efetivação dos repasses dos recursos prevaleceu durante toda a vigência do pacto e se evidencia como fator que concorreu para um ritmo de execução diverso do pactuado, resultando, juntamente com outros fatores, como a indefinição dos parâmetros dos valores orçados para as despesas e a inexistência de individualização ou de centros de custos das despesas efetivadas, prejudiciais à avaliação da execução contratual.

A propósito, a inexistência de individualização ou de centros de custos relativamente às despesas efetivadas pela Bahiafarma na execução das ações para alcance dos objetos estipulados no contrato de gestão se evidencia mais prejudicial à transparência da sua execução quando se constata que os recursos repassados foram utilizados também na estruturação e organização para o funcionamento da Fundação. Assim, os montantes das despesas de cada exercício correspondem à aplicação, de forma diluída, nas suas diversas atividades institucionais, de acordo com os demonstrativos apresentados pela Administração da Bahiafarma à Sesab, refletidos nas tabelas seguintes:

TABELA 06 – Despesas Efetivadas pela Bahiafarma – 2011/2014

(Em R\$)

Despesa	2011	2012	2013	2014
Pessoal	1.275.911,62	6.660.519,94	7.709.250,01	7.945.850,47
Aluguel	0,00	140.960,00	504.000,00	719.961,52
Administrativas	3.764,78	392.722,65	844.000,96	1.182.088,25
Benfeitorias	0,00	447.618,48	243.102,10	0,00
Serviços de Terceiros PJ	489.099,60	1.037.264,74	1.576.133,63	2.235.344,88
Convênio Ebal	703.775,28	1.660.555,51	1.220.000,00	551.970,62
Serviços de Terceiros PF	273,00	2.250,00	22.477,18	1.764,28
Tributárias	16.630,74	113.610,29	81.891,98	34.041,37
Financeiras	1.572,65	21.846,18	46.727,66	154.636,80
Doações a Entidades Públicas (*)	0,00	0,00	0,00	212.917,45
Outras não Operacionais	0,00	0,00	1.660,56	529,62
Subtotal	2.491.027,67	10.477.347,79	12.249.244,08	13.039.105,26
Repasse Municípios (**)	0,00	1.465.000,00	875.000,00	1.145.000,00
Equipamento e Mobiliário FB	0,00	0,00	335.357,00	222.917,62
Total	2.491.027,67	11.942.347,79	13.124.244,08	14.184.105,26

Fonte: Demonstrações Contábeis da Bahiafarma – 2011 a 2014.

Nota: (*) Doação das unidades construídas da "Farmácia da Bahia" para os Municípios.

(**) Respaldo em convênios Bahiafarma e Municípios, visando a construção de unidades da "Farmácia da Bahia".

A partir dos Relatórios de Avaliação da Comissão de Acompanhamento deste contrato, se evidencia os resultados detalhados a seguir:

a) Serviços de Gerenciamento da Rede Estadual de Farmácia Popular do Brasil

QUADRO 05 – Meta Prevista no Contrato x Realização

Ações	Metas	Avaliação Final
Implantação de novas unidades de Farmácia Popular do Brasil	5 novas farmácias implantadas	Meta não alcançada
Manutenção do funcionamento das unidades da Rede de Farmácia Popular do Brasil	100% das unidade da Rede de Farmácia Popular do Brasil em funcionamento	80,77%

Fonte: Relatórios de Avaliação do Contrato de Gestão - Sesab.

A meta de implantação de unidades nos municípios de Monte Santo, Conceição do Coité, Barra, Serrinha e Seabra teve seu prazo original sucessivamente alterado, tendo o relatório da Comissão de Acompanhamento da Sesab, do mês de maio/2013, registrado que as suas instalações já se encontravam praticamente concluídas, dependendo, para seu pleno funcionamento, de determinadas providências, como a obtenção de alvarás, que não foram concretizadas até 03/10/2014, data do encerramento do contrato. Quanto à segunda meta, o não

cumprimento na sua integralidade decorreu de intervenções rotineiras para manutenção das instalações das unidades ou dos seus equipamentos, bem como, em caráter mais eventual, de falta de funcionários (farmacêuticos e outros).

b) Serviços de Gerenciamento da Logística de Assistência Farmacêutica do Projeto Farmácias da Bahia

QUADRO 06 – Meta Prevista no Contrato x Realização

Ações	Metas	Avaliação Final
Implantação de unidades das Farmácias da Bahia	50 farmácias implantadas	Meta alcançada parcialmente

Fonte: Relatórios de Avaliação do Contrato de Gestão - Sesab.

Verificou-se, em relação a esta meta, que ela não foi integralmente atingida, embora efetivado o repasse aos municípios pela Bahiafarma dos recursos necessários à instalação das farmácias, atribuindo-se tal ocorrência ao não atendimento dos requisitos inerentes ao seu funcionamento pelas administrações dos municípios selecionados para a implantação das unidades. No encerramento do contrato de gestão (03/10/2014), 23 unidades do Projeto Farmácias da Bahia estavam implantadas.

4.2 – CONTRATO DE GESTÃO Nº 001/2014

Este Contrato foi celebrado como substitutivo do Contrato nº 001/2011, portanto abrangendo em seu objeto o prosseguimento das ações inerentes ao desenvolvimento dos programas das farmácias populares (do Brasil e da Bahia), mas ampliado para agregar o objetivo de produzir medicamentos para o SUS.

Visou também, conforme já ressaltado, o saneamento das impropriedades do pacto antecedente apontadas na auditoria autuada no processo TCE/006539/2013, mediante o novo plano de trabalho composto por plano operativo, cronograma de desembolso, cronograma físico orçamentário etc.

O intuito de sanar as deficiências apontadas pela referida auditoria revela-se ao abranger, na descrição do objeto contratual, abordagem sobre a ampliação da autonomia gerencial e administrativa da Fundação prevista na lei autorizadora da sua instituição que fora omitida no pacto anterior, entretanto, não se observa disposições com efeito prático para tal propósito no seu instrumento de formalização.

Apesar desta indefinição, agregou-se ao objeto deste pacto a produção de medicamentos para o SUS, a fim de viabilizar Acordo de Cooperação e Assistência Técnica firmado entre a Sesab e MS, em decorrência do qual a Bahiafarma firmou PDP com um laboratório privado (Cristália) para desenvolvimento tecnológico, produção e fornecimento de dois medicamentos ao MS (cabergolina e cloridrato de sevelâmer), ensejando a necessidade da estruturação de uma planta industrial farmacêutica compatível com o projeto técnico e com o cronograma da referida parceria.

Assim, persistiu a inexistência de um plano estratégico para embasar a estruturação da Fundação, inclusive para dotá-la de mecanismos de governança e definir sua atuação produtiva, e de igual modo as impropriedades na formalização e execução deste novo 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.

Em tais moldes, os contratos de gestão celebrados entre a Sesab e a Bahiafarma têm se prestado mais a objetos específicos (gerenciamento de programas, como os das Farmácias, embalando medicamentos para seus fabricantes e intermediando sua venda para MS) que à sua finalidade legal (art. 16 Lei 11.371/2009), ou, como expresso na descrição do plano de trabalho vinculado ao Contrato nº 001/2014, em “subsídio à estruturação da atividade industrial farmacêutica da Bahiafarma”, visando objetivos específicos como (i) operar o setor de embalagem de medicamentos sólidos orais não estéreis (R\$5.959.957,78); (ii) estruturar a linha de produção de sólidos orais automatizada (R\$11.585.382,25); e (iii) promover a qualificação da gestão da Bahiafarma (R\$168.141,78). Este objetivo específico, que presumivelmente deveria ser o principal do contrato de gestão, restringe-se ao “aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência de informações acerca da gestão” mediante disponibilização de *site* da Bahiafarma na internet para divulgação das atividades (planejamento, execução orçamentária, relatórios fiscais e financeiros, informações quantitativas, qualitativas que reportem desempenho, projetos e atingimento de metas) relacionadas à gestão da Fundação.

Também na execução desse contrato registrou-se descumprimento do cronograma de desembolso, ensejando, em 29/10/2015, por meio de termo aditivo, a prorrogação de sua execução por mais 12 meses (até 28/10/2016), tendo em vista que, até então, somente se efetivara o repasse de 32% dos recursos previstos, embora sem readequação do referido cronograma de 12 para 24 meses nem do plano operativo, o que ensejou a improvisação de novo referencial da pontuação média mensal por componente.

Por outro lado, até então, não se registrara resultado de apreciação da gestão, tendo em vista que os relatórios trimestrais devidos somente foram apresentados na 1ª quinzena do referido mês, restritos aos 1º e 2º trimestres, inviabilizando pronunciamento da comissão de acompanhamento e avaliação da Sesab. Ressaltam-se nas manifestações da aludida comissão observações sobre circunstâncias prejudiciais ao devido exercício de sua função de fiscalizar, tais como: intempestividade na apresentação dos relatórios e indisponibilidade ou precariedade das informações acerca das despesas, ao que se deve conjugar a deficiência já ressaltada do plano de aplicação.

Em setembro/2016, registrou-se a rescisão deste contrato de gestão, tendo em vista a interrupção do desenvolvimento dos programas de farmácia, que se constituía em parte de seu objeto, a previsão de produção de kits diagnósticos da zika pela Bahiafarma, e considerando-se ainda o insatisfatório nível de cumprimento das metas pactuadas, conforme evidencia a aferição do período de outubro/2014 a abril/2016, descrita a seguir, assim como a inadequação do seu plano de trabalho para acompanhamento da sua execução.

QUADRO 07 – Meta Prevista no Contrato x Realização

Componente	Média Mensal Referencial (%)	Média Mensal Execução (%)
Produção e Controle de Qualidade	24,17	2,56
Farmácias Populares do Brasil	47,92	5,72
Farmácia da Bahia	9,17	0,00

Fonte: Relatórios de Avaliação do Contrato de Gestão - Sesab.

Ressalta-se que o contrato se encerrou sem avaliação de sua execução financeira e do seu objeto, ficando estipulado no instrumento de sua rescisão a resolução de diversas pendências, a saber:

- apresentação pela Bahiafarma da prestação de contas final (cláusula segunda);
- apuração pela Bahiafarma dos eventuais créditos remanescentes;
- indicação das despesas relativas à desmobilização dos serviços; e
- pagamento pela Sesab “do que foi devido até o último dia útil do mês de novembro/2016”.

Na vigência deste contrato, no período de 2014 a 2016, constata-se, a partir das prestações de contas apresentadas pela Bahiafarma à Sesab, que foram repassados recursos no montante de R\$20.680.124,83 e efetivadas despesas para o custeio das suas atividades no montante de R\$29.593.370,13, conforme detalhado a seguir:

TABELA 07 – Receita Contrato e Despesas Efetivadas pela Bahiafarma – 2014/2016

(Em R\$)			
Exercício	Receita (A)	Despesa (B)	Resultado (B-A)
2014	800.000,00	1.377.025,06	-577.025,06
2015	14.522.478,14	14.691.932,62	-169.454,48
2016	5.357.646,69	11.113.992,02	-5.756.345,33
Subtotal	20.680.124,83	27.182.949,70	-6.502.824,87
Despesas não apropriadas		2.410.420,43	-
Total (A)	20.680.124,83	29.593.370,13	-
Total Previsto (B)	39.000.000,00	39.000.000,00	-
Diferença (B-A)	18.319.875,17	9.406.629,87	-

Fonte: Prestações de Contas da Bahiafarma.

Ressalta-se, na tabela anterior, uma frustração de receita de 46,97% do total previsto, o que repercutiu na execução da despesa prevista, que alcançou apenas 75,88%, se considerado como despesa o valor computado no seu cálculo de R\$1.865.417,37 referente à taxa de administração sobre o gerenciamento dos programas das farmácias, cuja cobrança se evidencia imprópria no contexto deste contrato, tendo em vista que todos os custos da Bahiafarma, inclusive os não vinculados à execução dos aludidos programas, são cobertos pelos recursos repassados por força do pacto.

Em consequência da frustração da receita, a execução da despesa ficou aquém da necessária para execução integral do objeto contratual, conforme detalhada na tabela seguinte, conquanto superior ao montante dos recursos repassados em valor correspondente a R\$8.913.245,30, cuja quitação foi parcialmente atendida por recursos da receita própria da Fundação, no valor de R\$6.502.824,87, restando pendente R\$2.410.420,43.

TABELA 08 – Despesas Previstas x Efetivadas pela Bahiafarma – 2014/2016

(Em R\$)		
Categorias de Despesa	Previsto	Executado
FPB	9.505.632,87	10.208.388,29
FB	5.347.482,34	0,00
Despesas Indiretas	7.470.347,73	16.390.904,95
Produção e Controle Qualidade	14.044.192,48	583.656,46
Taxa Administração	1.865.417,37	-
Subtotal	38.233.072,79	27.182.949,70
Arredondamento	766.927,21	-
Despesas não apropriadas	-	2.410.420,43
Total	39.000.000,00	29.593.370,13

Fonte: Contrato de Gestão nº 001/2014 e Prestações de Contas da Bahiafarma.

A tabela anterior evidencia que a maior parte das despesas foi dirigida à execução do programa da FPB (37,55%) e ao custeio das despesas indiretas (60,30%).

Constatou-se, ainda, nas despesas com o programa FPB, que 80,77% destas referem-se a gastos com pessoal, no montante de R\$8.245.292,65, que ultrapassou o valor previsto de R\$5.958.680,95, conseqüentemente, com a apropriação indevida de recursos de outras rubricas (manutenção e investimento).

De forma similar, outros gastos com pessoal, no valor de R\$11.925.491,93, corresponderam a 72,76% do montante com as despesas indiretas, as quais também superaram em 119,41% o seu valor previsto. Assim, as despesas com pessoal, vinculadas especificamente à execução do programa FPB e “com o gerenciamento dos Programas e da Produção e Controle de Qualidade”, como consta do relatório da prestação de contas final da Bahiafarma, demandaram o montante de R\$20.170.784,58, significativamente superior ao total previsto para tais gastos, no valor de R\$9.305.922,92.

Tal situação mantém correlação com a prorrogação do prazo original do contrato por mais um ano, por intermédio de termo aditivo firmado em 29/10/2015, sem contemplar qualquer acréscimo ao seu valor original nem readequação do planejamento orçamentário, o que corrobora o entendimento já expresso neste relatório sobre a impropriedade do plano de trabalho vinculado ao pacto como ferramenta de seu planejamento e de controle da sua execução, o que se confirma pelas manifestações dos responsáveis pelo exercício da sua fiscalização e pelo resultado das avaliações acerca das prestações de contas submetidas à sua apreciação, pela carência de indicativos sobre exame qualitativo das despesas contempladas, inclusive sua compatibilidade com a previsão, e pela dissociação dos aspectos financeiros e de resultados nos pronunciamentos sobre os exames procedidos.

Neste contexto se insere a indisponibilidade de demonstrativos sobre centros de custos individualizados para as diversas atividades desenvolvidas pela Fundação, circunstância que se evidencia mais prejudicial à transparência da contabilização das suas operações, inclusive para se aferir eventual configuração de sobreposição de despesas, principalmente a partir do desenvolvimento da atividade de produção de medicamentos que resultou em lucro no montante de R\$4.052.143,29, considerando a receita e o custo nos montantes de, respectivamente, R\$112.360.788,00 e R\$108.308.644,71, registrados nos exercícios de 2015 e 2016. Não se observa a repercussão desta situação apropriada na prestação de contas apresentada.

Assim, a incipiência de informações sobre a aferição da execução do Contrato de Gestão nº 001/2014 pelo controle interno da Sesab, inclusive relativamente a sua prestação de contas final, autuada no processo 0300160843482, que ainda se encontra pendente de avaliação pela comissão designada com tal finalidade (Portaria nº 946/2017, publicada no DOE de 29/08/2017), em substituição a uma comissão anterior, prejudica a formação de juízo sobre a consistência dos dados disponibilizados para apreciação nesta auditoria e, conseqüentemente, de opinativo com a devida extensão.

4.3 – CONTRATO DE GESTÃO Nº 001/2016

Conforme já ressaltado, o objeto deste contrato se restringiu a implementação da linha produtiva e produção de kits diagnósticos do vírus da Zika, embora expressamente reporte-se à ampliação da autonomia gerencial e administrativa da Bahiafarma, mas, afora esta menção preliminar no seu instrumento de formalização, nada se constata a respeito no conteúdo do pacto. Assim, o seu plano de trabalho e demais elementos integrantes se propõem a regulamentar tal atividade, especialmente quanto aos recursos, despesas e metas estipulados para sua realização.

O repasse dos recursos previstos deve se subordinar ao cronograma financeiro que contempla desembolso em parcelas mensais e decrescentes, totalizando R\$54.217.576,88, ao final de 12 meses, as quais corresponderiam aos valores necessários para atender aos custos diretos de implementação da linha produtiva e produção de kits diagnósticos, abrangendo as despesas com a produção propriamente dita, tais como: matéria-prima, equipamentos e suprimentos diversos, dentre outros, e os custos indiretos, que dizem respeito às despesas com pessoal, serviços administrativos e de manutenção, de segurança pessoal e ambiental, de vigilância patrimonial etc., estas destinadas ao desenvolvimento das atividades gerais da Fundação, inclusive a de implementação da linha produtiva e produção de kits diagnósticos.

Entretanto, descumprindo o referido cronograma financeiro, até 31/05/2017, após decorridos seis meses da execução do contrato, registrou-se o desembolso de apenas R\$18.835.691,20, como demonstrado na tabela a seguir, representando 46% do montante acordado para este período:

TABELA 09 – Repasses à Bahiafarma pela Sesab Decorrentes da Execução do Contrato de Gestão nº 01/2016

(Em R\$)

Competência	Fatura			Nota de Ordem Bancária		
	Nº	Data	Valor	Nº	Data	Valor
1ª parcela	1	30/11/16	8.486.993,13	1960100951600019170	13/12/16	8.486.993,13
2ª parcela	2	30/11/16	7.892.419,00	1960100951600019189	13/12/16	7.892.419,00
Subtotal 2016						16.379.412,13
3ª parcela	3	01/01/17	7.584.717,06	1960100951700000071	03/02/17	2.456.279,07
Subtotal 2017						2.456.279,07
Total						18.835.691,20

Fonte: Processos de pagamento 2016 e 2017 da Saftec/Sesab e Sistema Mirante.

Da análise dos pagamentos efetuados, observou-se que as 1ª e 2ª parcelas foram repassadas integralmente, conforme a planilha orçamentária que integra o primeiro Termo Aditivo ao Contrato ora em comento, enquanto que o pagamento da 3ª parcela foi efetuado apenas em parte que, conforme apurado, corresponde ao montante das despesas de custeio referentes aos custos indiretos retro mencionados.

O descumprimento do cronograma representou uma frustração de receita de, aproximadamente, 54% em relação ao acordado, o que, de acordo com a administração da Fundação, “impossibilitou o cumprimento de algumas obrigações assumidas pela Bahiafarma e, conseqüentemente, a existência de faturas com pagamento em aberto, referentes a consecução de algumas metas previstas em contrato”, bem como inviabilizou a concretização de outras, previstas para serem realizadas até o final do primeiro semestre de 2017, conforme se depreende do conteúdo dos relatórios de prestação de contas elaborados pela Fundação, referentes aos primeiro e segundo trimestres da execução do Contrato de Gestão.

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 2017-4594, encaminhado à Sesab, nos seguintes termos:

(...) à luz do interesse público, em especial com a incessante busca da máxima eficiência e eficácia do dinheiro público utilizado pelo gestor, inclusive em face das dificuldades financeiras que vem enfrentando todos os entes do Estado, informamos que o pagamento do valor de R\$5.128.437,99, (...) que compõe a 3ª parcela (...) pode ser postergado para momento oportuno, uma vez que a Bahiafarma tem obtido apoio consistente junto ao Ministério da Saúde.

Assim, o descumprimento do cronograma por parte da Secretaria ensejou a complementação do valor necessário ao custeio das despesas da Fundação, com seus recursos próprios (R\$454.375,18, no primeiro trimestre, e R\$3.812.702,85, no segundo), a fim de evitar a interrupção das suas atividades.

A interrupção dos repasses persiste até a data de conclusão desta auditoria, sem esclarecimento da administração da Sesab a respeito, inclusive quanto ao prosseguimento da execução do contrato e, conseqüentemente, do seu ajuste à atual situação, o que se impõe em face da condição de dependência da Bahiafarma para alcançar sua finalidade institucional, propósito cuja viabilização a lei de sua criação determinou por meio deste e dos antecedentes contratos de gestão.

Quanto à aferição do desempenho da Fundação no desenvolvimento das ações previstas no contrato de gestão, se efetiva com base em 63 metas estipuladas no seu plano de trabalho para serem alcançadas no período de um ano, das quais 43 estão relacionadas à implementação da linha produtiva e produção de kits diagnósticos, enquanto que as 20 restantes reportam-se às despesas indiretas necessárias ao funcionamento da sua estrutura geral, inclusive a implementação da linha produtiva e produção de kits diagnósticos.

Para tanto, consta previsão no contrato de apresentação trimestral de relatório à Sesab, abordando o desempenho alcançado de acordo com os parâmetros previamente definidos, já tendo sido encaminhados os referentes à execução no primeiro trimestre (período de novembro e dezembro/2016 e janeiro/2017) e no segundo trimestre (de fevereiro a abril/2017), respectivamente, em 26/06 e 05/07/2017, portanto, de forma intempestiva, encontrando-se ambos em fase de apreciação pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação da Sesab, designada pela Portaria nº 23/2017, de 23/08/2017.

O relatório, referenciado ao segundo trimestre, apresentado pela administração da Bahiafarma contempla avaliação de desempenho, informando que:

- das metas relacionadas à implementação da linha produtiva e produção de kits diagnósticos, até abril/2017, foi alcançado um desempenho de 44,40% de 18 metas deste universo com realização estipulada para o 6º mês do contrato, considerando que 8 foram realizadas integralmente, 2 parcialmente e 8 sem execução. Em contrapartida, outras metas, cuja realização não estava prevista para a época em que foi elaborado o relatório, registraram desempenho superior à expectativa (metas 1.39 e 1.40);
- das metas relacionadas às despesas indiretas, foi alcançado um desempenho de 89,47%, considerando que todas foram realizadas, com exceção de duas.

Do exame das peças que integram os relatórios referidos, faz-se necessário pontuar que a avaliação de desempenho procedida pela Fundação foi embasada no plano de trabalho originalmente integrado ao contrato, não considerando, por conseguinte, as alterações promovidas e formalizadas com o primeiro Termo Aditivo ao pacto em questão, tendo como objeto a antecipação em dois meses da execução das metas relativas à produção dos kits, o que se refletiu no cronograma físico-financeiro e, conseqüentemente, no cronograma de desembolso. Desta forma, a avaliação da Fundação quanto ao cumprimento das metas não levou em conta, em alguns casos, a antecipação dos prazos para o seu cumprimento, comprometendo, com isso, a pontuação auferida a estas no período avaliado.

Observou-se, também, interpretação distinta para aplicação de uma mesma fórmula de cálculo (número de itens adquiridos/número total previsto*100) quando da avaliação da execução das metas. Ora foi considerada a quantidade de itens distintos adquiridos, ora adotou-se a quantidade adquirida de cada um dos itens, aspecto que também resultou em diferenças na pontuação efetivamente alcançada que se refletiram no resultado final apurado.

De todo modo, não obstante tais intercorrências, convém salientar que a meta 1.39, referente à produção de 500.000 kits de diagnóstico rápido em até seis meses, foi alcançada já no primeiro trimestre da execução do contrato, quando registrou-se 935.175 dispositivos produzidos, conforme apurado com base nos “Registros de Transferência de Produto Acabado” apresentados, correspondendo a uma realização de 87% acima do estimado. O segundo trimestre, por sua vez, apresentou uma produção de 2.556.900 dispositivos, o que totaliza 3.492.075 kits produzidos ao final do semestre analisado, superando, deste modo, a produção de 1.000.000 kits projetado para até o 12º mês de execução do Contrato de Gestão, conforme disposto na meta 1.40 do Plano de Trabalho alterado pelo Termo Aditivo anteriormente mencionado.

Ademais, cabe mencionar que o controle interno da Sesab ainda não se manifestou a respeito da apreciação destes relatórios, inclusive quanto à consistência dos seus dados, o que inviabiliza a formação de juízo nesta auditoria e, conseqüentemente, de opinativo com a devida extensão.

Na prática, constatou-se, a partir de visita *in loco* durante esta auditoria, em julho/2017, a composição dos kits para diagnóstico rápido da Zika na linha de produção originariamente destinada à embalagem dos medicamentos Sevelâmer e Cabergolina, alternativa que, de acordo com esclarecimento de prepostos da Fundação, teria sido adotada pela urgência da disponibilização dos kits ao MS em face da epidemia do Zika vírus ocorrida entre o final de 2016 e início de 2017.

Assim, a única linha de produção da Bahiafarma vem sendo compartilhada para atender a demanda do MS, destinatário de 100% da produção dos seus três produtos, observando, de acordo com esclarecimentos de prepostos da Fundação, as normas técnicas recomendadas pela Anvisa para o adequado manuseio de produtos farmacêuticos.

5 – IMPROPRIEDADES NA APROPRIAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PELA SESAB À BAHIAFARMA

Releva ressaltar aspectos contábeis sobre a apropriação pela Sesab dos recursos públicos repassados para o custeio das atividades da Fundação, com respaldo nos contratos de gestão celebrados.

Um dos aspectos refere-se a sua apropriação integral como serviços prestados, nos elementos 39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica), 92 (Despesas de Exercícios Anteriores) ou 93 (Indenizações e Restituições), o que se evidencia inapropriado, tendo em vista que apenas as despesas com o funcionamento das farmácias correspondem a fato contábil passível de enquadramento como serviços prestados, entretanto, estas despesas não correspondem à totalidade das efetivadas pela Fundação custeadas pelos recursos repassados por meio dos referidos pactos, embora os seus planos de trabalho não contemplem sua segregação.

O outro, diz respeito ao limite mínimo dos recursos orçamentários estaduais a ser aplicado na área de saúde, tendo em vista que os recursos repassados para o custeio das atividades da Fundação são apropriados pela Sesab no cômputo dos gastos com saúde para fins de cálculo do mínimo a ser aplicado pelo Estado na área de saúde, podendo tal procedimento ensejar questionamento quanto à sua propriedade, tendo em vista o entendimento expresso pelo TCU em face de consulta que lhe foi submetida acerca da participação da União no capital social da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – Hemobrás, Acórdão nº 31/2017 – TCU – Plenário.

Nesse caso, o TCU manifestou entendimento de que não há como considerar que o aporte que o Ministério da Saúde realizou, para fins de integralização do capital da Hemobrás, se configure como ação de saúde que atenda aos critérios previstos na LC 141/2012, pois não pode ser entendida como de acesso universal, igualitário e gratuito, uma vez que, apesar de o SUS ser o cliente preferencial da empresa, não é exclusivo, pois há previsão dela vir a comercializar com empresas privadas brasileiras e estrangeiras. Tal questão decorre da forma como a União resolveu produzir hemoderivados e biotecnológicos, qual seja, a criação de empresa pública com a finalidade de explorar diretamente atividade econômica.

Situação similar pode ser atribuída à Bahiafarma. Embora criada como fundação de direito privado, tem como objetivo principal, a produção de medicamentos essenciais e outros insumos para fornecimento e distribuição. Segundo a lei que a criou, suas receitas advêm:

Art. 7º - Constituem receitas da Fundação:

I - as rendas oriundas do desenvolvimento das ações de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico no campo farmacêutico, fornecimento e distribuição de medicamentos, no âmbito de suas finalidades legais e estatutárias;

II - os recursos que lhe forem repassados pela Secretaria da Saúde do Estado da Bahia, pelas ações que vier a realizar, no âmbito de suas finalidades legais e estatutárias, mediante contrato de gestão;

III - as derivadas de contratos e convênios e outros instrumentos congêneres por ela celebrados referentes ao desenvolvimento de inovações, produtos, patentes e processos, de acordo com os Capítulos II e III da Lei Federal nº 10.973, de 02 de dezembro de 2004, e com a Lei Estadual nº 11.174, de 09 de dezembro de 2008;

IV - os recursos oriundos de convênios, acordos ou contratos celebrados com a Administração Pública direta e com entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;

V - as doações, legados e outros recursos que lhe forem destinados por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado;

VI - as resultantes da alienação de bens não essenciais à sua finalidade, autorizada pelo Conselho Curador, observado o disposto no estatuto;

VII - as resultantes de aplicações financeiras, na forma da legislação vigente.

Conforme expressa a norma, as principais receitas da Bahiafarma advirão do fornecimento e distribuição de medicamentos, que deverão ser comercializados tanto no âmbito SUS como para outras entidades públicas e privadas, nacionais e estrangeiras, o que pressupõe que a Fundação exercerá atividade econômica de livre mercado.

O inciso V, do art. 3º da LC nº 141/2012 estabelece que serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes à produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos, e o inciso IX considera o investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde como despesa elegível.

A União e o Estado da Bahia foram os entes responsáveis pelo aporte de recursos destinados à constituição da fundação estatal, tanto os classificados como despesa de capital (obras de construção da fábrica, transferência de tecnologia e aquisição de equipamentos) como os de despesa corrente (mão de obra, matéria-prima, energia, água e outros insumos necessários à produção), e por esta razão foram contabilizados como despesas com ações e serviços públicos de saúde.

Ocorre, no entanto, que a Bahiafarma possui um acordo comercial com esses entes federados, no qual prevê que toda sua produção será destinada ao SUS, mediante a cobrança de uma contraprestação, que embora a um custo inferior ao praticado no mercado, deverá ser faturada para seus investidores a fim de gerar receitas para torná-la autossustentável. Sendo assim, partindo do pressuposto que tanto a União como o Estado já contabilizaram os investimentos iniciais e os custos de produção como ações e serviços públicos de saúde, em cumprimento ao que prevê o inciso V, do art. 3º da LC nº 141/2012, não poderão considerar as aquisições realizadas da Bahiafarma como despesas para o câmputo do mínimo constitucional, sob pena de contabilizar, em duplicidade, o mesmo gasto.

Como a Bahiafarma foi criada para exercer atividade econômica, ou seja, comercializar medicamentos e outros insumos por ela fabricados, os investimentos que foram realizados na sua estruturação, destinados a obras, compra de equipamentos, meios de produção etc, não podem ser apropriados como ações e serviços públicos em saúde, desde que os produtos oriundos do processo de fabricação serão faturados aos próprios investidores, ocasionando, portanto, para o Sistema Único de Saúde duplicidade de apropriação de recursos.

V - CONCLUSÃO

No panorama que se apresenta a partir do exame dos sucessivos contratos de gestão firmados entre a Sesab e a Bahiafarma ressalta-se a falta de planejamento na implantação da estrutura organizacional e no funcionamento das atividades da Fundação, cuja operacionalização vem se sedimentando por conta dos recursos públicos repassados por intermédio dos referidos pactos, embora estes não contemplem, como deveriam, as regras e limites para sua formatação e governança.

Embora na celebração dos referidos contratos tenha sido invocada a sua previsão no art. 16 da Lei nº 11.371/2009, que autorizou a instituição da Bahiafarma, não se observa conteúdo nestes pactos sobre a finalidade da sua prescrição legal de atribuir-lhe autonomia gerencial e administrativa, especialmente quanto às atribuições, responsabilidades e obrigações a serem cumpridas pela Administração Pública direta e pela própria Bahiafarma e seus dirigentes, inclusive quanto às disposições elencadas a seguir, que, a teor do art. 17, devem ser contempladas como cláusulas em seu instrumento de formalização:

- os critérios para o desenvolvimento tecnológico, produção de pesquisa científica e distribuição e fornecimento dos medicamentos, alimentos e seus derivados, cosméticos, equipamentos, insumos e produtos para saúde;
- adoção de práticas de planejamento sistemático das ações da Bahiafarma, mediante instrumento de programação, orçamentação, acompanhamento e avaliação de suas atividades, de acordo com as metas pactuadas;
- obrigatoriedade de apresentação à Secretaria da Saúde de relatórios anuais de demonstrações financeiras, elaboradas em conformidade com os princípios fundamentais de contabilidade e do relatório de execução do contrato de gestão;
- obrigatoriedade de especificar o plano de trabalho proposto pela Bahiafarma, contendo a estimativa dos recursos e cronograma de desembolso e estipulando as metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, além de critérios objetivos de avaliação de desempenho, inclusive mediante indicadores de qualidade e produtividade, bem como instituir Comissão de Acompanhamento e Avaliação do contrato de gestão;
- penalidades aplicáveis aos contratados, em caso de rescisão unilateral, descumprimento injustificado de metas e obrigações pactuadas, bem como eventuais faltas cometidas que, se reiteradas, poderão ensejar até a perda do mandato dos membros da Diretoria Executiva;
- prazo do contrato, de no máximo cinco anos, bem como as condições de prorrogação, renovação, alteração, suspensão e demissão, incluindo, ainda, as regras para sua renegociação total e parcial;
- vinculação dos repasses financeiros, que forem realizados pela Estado, ao cumprimento das metas pactuadas do contrato de gestão.

Entretanto, tal formatação não foi conferida nos instrumentos de formalização dos sucessivos contratos de gestão, restringindo-se estes, a nosso ver, a respaldar o repasse de recursos públicos para a Fundação a fim de viabilizar atividades específicas, tais como o gerenciamento do desenvolvimento dos programas de farmácia (FPB e FB) e implantação de linhas de produção de medicamentos, conseqüentemente, se abstraindo dos aspectos mais relevantes à sua finalidade legal de conferir autonomia gerencial e administrativa à entidade criada, dotando-a de uma estrutura de governança propiciada pelos mecanismos implantados com base nas prescrições do seu art. 17, retro elencadas, a ser viabilizada com elaboração de um plano de desenvolvimento institucional, conforme previsto no §2º do seu art. 12, ao qual deveriam se compatibilizar as demais ferramentas organizacionais, tais como os planos de ação anual e plurianual, proposta orçamentária, plano de cargos e salários etc.

Assim, o desenvolvimento das atividades pela Fundação não se basearam no devido planejamento e visaram atender demandas externas pontuais da Sesab e do MS, como o funcionamento das farmácias e o fornecimento de medicamentos, respectivamente.

Neste contexto, a execução dos contratos celebrados não se efetivou em conformidade com as suas estipulações, seja porque os recursos necessários não foram devidamente repassados, seja porque suas metas não foram satisfatoriamente alcançadas, o que impôs diversas alterações nas pactuações originais para adequá-las às circunstâncias, o que, entretanto, não logrou êxito, tendo em vista que as impropriedades persistiram.

Conjugou-se a este quadro, durante a execução do Contrato nº 001/2011, a agregação superveniente e concomitante de outra atividade não contemplada no objeto do aludido pacto, a produção de medicamentos para o SUS, que absorveu recursos para sua realização desviados do montante reservado para o objeto originalmente concebido, resultando na sua finalização irregular e substituição pelo Contrato nº 001/2014 que, não obstante visar se adequar à situação preexistente, incorporando a atividade não prevista no anterior, não corrigiu a deficiência do precedente e foi finalizado em situação idêntica.

Sua substituição pelo Contrato nº 001/2016, atualmente em fase de execução, também não logrou sanar a deficiência que persiste desde o primeiro contrato de gestão celebrado entre a Sesab e a Bahiafarma, o que se evidencia mais prejudicial porque mais uma atividade foi incorporada pela Fundação, a de produção de kits diagnósticos da zika, sem a avaliação do resultado das contas do pacto anterior e a pendência de questões prejudiciais à execução do novo pacto, dentre as quais a relativa ao seu valor, cuja compatibilidade não foi submetida à verificação da devida observação das referências de custo de cada item, inclusive de demonstração de não configuração de sobreposição de despesas, isto é, que o orçamento apresentado pela Bahiafarma não considerou itens contemplados que possivelmente se sobrepõem no contrato anterior, nem o faturamento superveniente das novas atividades desenvolvidas.

Evidencia-se, assim, irregularidade na formalização e execução dos aludidos contratos de gestão, inclusive a indefinição da avaliação pelo controle interno da Sesab das prestações de contas dos contratos encerrados e da compatibilidade do valor do pacto ainda em fase de execução, neste caso em decorrência da indisponibilidade de demonstrativo baseado em estudo de viabilidade econômica da execução do seu objeto, pelo menos até a data da sua celebração.

Além da deficiência de planejamento na estruturação e no desenvolvimento das atividades da Fundação, ressalta-se como outro aspecto prejudicial à sua governança o não funcionamento do seu Conselho Curador, órgão superior de direção previsto no art. 9º da lei de sua criação, que assegura inclusive a participação do Conselho Estadual de Saúde em sua composição, isto porque seus membros ainda não foram nomeados pelo Governador do Estado. Segundo a administração da Bahiafarma, as competências deste colegiado vêm sendo exercidas pelo Secretário da Saúde com respaldo na disposição do art. 46 do Estatuto da Fundação, a qual estabelece que “enquanto não se instalar o Conselho Curador, suas competências serão exercidas pelo Secretário da Saúde do Estado da Bahia”, embora não se identifique previsão na lei de sua instituição que respalde tal estipulação estatutária, até porque, na prática, sua prevalência tornaria sem efeito a disposição legal, como de fato se verifica atualmente.

Ressalta-se que, nos termos do art. 7º do Estatuto da Fundação, dentre outras competências conferidas ao Conselho Curador, cabe a este colegiado a aprovação de diversas ferramentas de planejamento da instituição, tais como, plano de ação anual e plurianual, proposta orçamentária, plano de cargos e salários e plano de desenvolvimento institucional, conseqüentemente, configurando-se lacuna destes importantes recursos de governança.

É neste contexto que as atividades da Fundação são desenvolvidas, procedendo-se as adequações de suas instalações industriais de acordo com os compromissos assumidos perante o MS, a quem são submetidos os projetos das linhas de produção implantadas para atender suas específicas demandas. Para tanto, também são realizadas obras de reforma e adequação do imóvel localizado em Simões Filho, no qual são implantadas as linhas de produção e também funciona a sede da Fundação, após sua cessão em 03/01/2012 pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, que interveio na sua aquisição para o Estado da Bahia, em 15/03/2011, com recursos do Fundo de Aparelhamento Judiciário no montante de R\$15.000.000,00, utilizado para pagamento à então proprietária, a empresa DTS Dynamic Transfusion Systems – Sistemas para Transfusão S/A.

Tais intervenções se registraram a partir da execução do primeiro contrato de gestão, quando seus recursos foram desviados para tal finalidade embora sem previsão no seu plano de aplicação, e mantiveram-se nos contratos subsequentes, constando do Contrato nº 001/2016, atualmente em execução, despesas com tal finalidade, tais como as destacadas a seguir:

- equipamentos da 1ª etapa de produção – R\$402.600,00
- equipamentos da 2ª etapa de produção – R\$1.062.180,80
- itens da 1ª etapa de produção – R\$19.352.759,93
- itens da 2ª etapa de produção – R\$664.770,83

- reforma e adequação da área de produção – R\$2.295.000,00
- equipamentos para implementação dos sistemas – R\$701.200,00
- equipamentos p/estruturação do laboratório – R\$702.000,00

A propósito de tais despesas, já se ressaltou neste relatório a deficiência na sua identificação, pela imprecisão do detalhamento ou da especificação e da valoração individualizada, prejudicial ao exercício da fiscalização e controle.

Verifica-se também a impropriedade na gestão dos recursos humanos da Fundação, cujo custeio demandou recursos no montante de R\$44.069.487,11, entre o início de seu funcionamento até o exercício de 2016, portanto, não computado no referido montante os gastos neste exercício de 2017, cuja previsão, de acordo com o plano de trabalho do contrato de gestão em execução (nº 001/2016), é de R\$16.469.060,25, considerando um acréscimo de pessoal de quase 100% e uma majoração de 22% do valor da folha de pagamento por conta do dissídio anual. A administração destes recursos não se submete a um plano de cargos e salários nem sua composição se respalda em concurso público, como prescreve o art. 12 da Lei nº 11.371/2009, além da inobservância de uma definição pelo Conselho Curador dos limites e critérios para remuneração, vantagens e prêmios de qualquer natureza dos dirigentes e empregados, prevista no §3º do referido artigo, em face da lacuna do aludido colegiado na governança da Fundação.

Evidencia-se, assim, que a situação constatada em relação à formalização e execução dos aludidos contratos de gestão, inclusive a indefinição tanto sobre as prestações de contas dos contratos de gestão encerrados, inclusive pendente de avaliação pelo controle interno da Sesab, quanto sobre a compatibilidade do valor do contrato de gestão ainda em fase de execução, conduz ao entendimento sobre sua irregularidade e, em face da inviabilidade da extensão nesta auditoria dos procedimentos de exame necessários à devida aferição da aplicação dos recursos repassados quanto à eficiência, efetividade e economicidade, sobre a necessidade de recomendação à Administração da Sesab para instauração de procedimento de tomada de contas, bem como de adoção de outras providências para adequação do contrato de gestão à sua finalidade legal e regularização das impropriedades relatadas.

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Marcia da Silva Sampaio Cerqueira
Coordenador de Controle Externo - Assinado em 06/12/2017

Marcelo Adriano Farias Loureiro de Souza
Gerente de Auditoria - Assinado em 06/12/2017

Rosana Como Alvarez
Líder de Auditoria - Assinado em 06/12/2017

Alda Maria dos Santos Seixas
Auditor de Contas Públicas - Assinado em 06/12/2017

Antonio Abilio Gama Silva
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 06/12/2017

Elisabete Regina Santos Cordeiro de Almeida
Auditor Estadual de Controle Externo - Assinado em 06/12/2017



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: IZNJEXNDG3