



TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO MARCUS PRESIDIO

Processo nº: TCE/005939/2016
 Natureza: Auditoria
 Entidade: Órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual
 Objeto: A auditoria foi realizada com foco na análise das políticas de gestão vigentes, da estrutura administrativa, dos sistemas corporativos em funcionamento e da qualidade das informações disponíveis, objetivando contribuir com a identificação de fragilidades e indicar possíveis melhorias no processo de transferência de recursos estaduais por meio do Controle Sistemático dos Convênios e Instrumentos Congêneres.
 Período: A partir de 01/01/2016 até 29/11/2016¹
 Responsáveis: Rui Costa dos Santos – Governadoria – Governador
 Cicero de Carvalho Monteiro – Governadoria – Chefe De Gabinete
 Manoel Vitorio da Silva Filho – Secretaria da Fazenda (SEFAZ) - Secretário
 Edelvino da Silva Goes Filho – Secretaria da Administração (SAEB) - Secretário
 Josias Gomes da Silva – Secretaria de Relações Institucionais (SERIN) - Secretário
 Relator: Conselheiro Marcus Vinícius de Barros Presídio

RESOLUÇÃO N.º 000035/2018

INSPEÇÃO. ANEXAÇÃO A PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO. DETERMINAÇÕES.

Vistos, etc.

CONSIDERANDO a auditoria realizada pela 7ª Coordenadoria de Controle Externo – 7ª CCE, cujo foco foi a análise das políticas de gestão vigentes, da estrutura administrativa, dos sistemas corporativos em funcionamento e da qualidade das informações disponíveis, objetivou contribuir com a identificação de fragilidades e indicar possíveis melhorias no processo de transferência de recursos estaduais, por meio do Controle Sistemático dos Convênios e Instrumentos Congêneres;

CONSIDERANDO que a auditoria informou que, no transcurso dos trabalhos, foram impostas limitações no tocante ao escopo e ao método utilizado²;

¹ Data de publicação da Lei Estadual nº 13.591/2016 que alterou a Lei Estadual nº 9.433/2015 que dispõe sobre as licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes do Estado da Bahia.

2 Limitações impostas a Equipe Auditorial

- dificuldade na identificação de unidade que coordene e controle de forma sistêmica os convênios e instrumentos congêneres; descumprimento de prazos de respostas a solicitações;
- não fornecimento de informações requisitadas e reiteradas, o que dificultou a identificação de responsáveis em cada unidade do universo auditado;
- restrições de datas, por parte dos jurisdicionados, no agendamento de reuniões.



TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO MARCUS PRESIDIO

CONSIDERANDO que, com a conclusão dos procedimentos auditoriais, a 7ª CCE consignou várias irregularidades³ (ref. 1700459), relacionando suas recomendações⁴ e propostas de encaminhamento⁵.

3 Irregularidades

Os resultados do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Conjunta SAEB/SEFAZ/PGE nº 001/2015 mostraram-se insuficientes, pois seu Relatório Final apresenta minutas de decretos que requerem revisões e ajustes, sobretudo em relação à Lei Estadual nº 9.433/2005 e ao MROSC, não faz opção definitiva por um sistema estadual para acompanhamento e gestão de convênios e deixa a elaboração de manuais, como o Manual de Tomada de Contas Especial de Convênios, para uma “segunda etapa”;

- A regulamentação estadual do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), por meio do Decreto nº 17.091/2016, deixou pendências para a Administração Pública do Estado, relacionadas aos seguintes aspectos: celebração de parcerias por empresas públicas, fundações privadas integrantes da Administração e sociedades de economia mista; padronização de procedimentos e expedição de orientações sistêmicas; disponibilização de formulários para realização do Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS); controle das prestações de contas, compras e contratações dos parceiros privados por meio de sistemas corporativos; providências para o funcionamento do Conselho Estadual de Fomento e Colaboração (CONFOCO/BA); transição das parcerias cujo objeto é atividade; e orientação quanto às ações de transparência;
- A Publicação do Decreto Estadual nº 16.407/2015 configura incompatibilidade com a Lei Estadual nº 9.433/2005, por autorizar o repasse de recursos a municípios baianos em situação de inadimplência;
- O sistema informatizado indicado pelo Governo do Estado para gestão de convênios e instrumentos congêneres (FIPLAN) possui informações incompletas e desatualizadas, que, quando comparadas àquelas fornecidas por órgãos e entidades usuárias da ferramenta, resultaram em divergências significativas de quantitativos, valores monetários e de conteúdo dos campos informados, em relação ao 1º quadrimestre de 2016;
- Os sistemas corporativos atualmente em uso pelo Governo do Estado (FIPLAN e SICON) não apresentam funcionalidades capazes de garantir um suporte adequado ao processo de gestão sistêmica de convênios e instrumentos congêneres;
- O quadro de pessoal alocado nas atividades de controle de convênios e instrumentos congêneres apresenta fragilidades, que decorrem da insuficiência dos treinamentos oferecidos pelos órgãos sistêmicos do Estado e da incompatibilidade entre a quantidade de servidores que atuam na área e o número de instrumentos celebrados pelas unidades, situação agravada pelos baixos percentuais de servidores efetivos e de agentes com dedicação exclusiva à atividade controladora.

4 Recomendações sugeridas pela equipe auditorial

Ao Governo do Estado:

- 1) Designar, na atual estrutura do Poder Executivo, a(s) instância(s) responsável(is) pelo controle sistêmico dos ajustes, preferencialmente com a atribuição de responsabilidades nos textos de Decretos que vier a aprovar, especialmente quanto aos seguintes aspectos:
 - 1.1) proposição de normas e manuais; 1.2) orientação e supervisão de órgãos e entidades; 1.3) uniformização de procedimentos; 1.4) capacitação de gestores; 1.5) auxílio ao controle interno na identificação de irregularidades; 1.6) gestão do sistema corporativo de controle; 1.7) consolidação de informações; e 1.8) elaboração de estudos para análise sistêmica das parcerias.
- 2) Garantir que a(s) instância(s) indicada(s) como responsável(is) pelo controle sistêmico dos ajustes realize(m) a fiel supervisão de sua execução, inclusive quanto à qualidade e completude dos dados registrados nos sistemas corporativos;
- 3) Finalizar a minuta de Decreto para regulamentar o acompanhamento e a fiscalização da execução de contratos e convênios, após revisão e adequação ao recém-aprovado Decreto Estadual nº 17.091/2016, bem como ao MROSC, além de ajuste para comportar a existência de um sistema de gerenciamento dos convênios e parcerias, bem como a indicação de instância(s) responsável(is) pelo controle sistêmico;
- 4) Revisar a minuta de Decreto que substituirá o Decreto Estadual nº. 9.266/2004, de modo a:
 - 4.1) ajustar o art. 7º, alínea “f”, 4, da versão apresentada ao art. 180 da Lei Estadual nº 9.433/2005, bem como o art. 15 da minuta ao art. 176 da mesma Lei; 4.2) revogar expressamente o Decreto Estadual nº 16.407/2015; e 4.3) adaptar o texto para considerar a existência de sistema próprio para gerenciamento dos instrumentos, além de identificar a(s) instância(s) responsável(is) pelo controle e acompanhamento sistêmico.
- 5) Elaborar o Manual de Tomada de Contas Especial de Convênios, documento indicado no Ofício nº 468/2016 – GASEC/GAB, da SAEB, considerando os esforços já iniciados por órgãos e entidades estaduais, bem como os pareceres sistêmicos da PGE;
- 6) Levantar, junto aos órgãos e entidades, todos os requisitos necessários para a efetiva gestão sistêmica dos ajustes, incentivando um diálogo entre as unidades usuárias e gestoras do sistema FIPLAN;
- 7) Apresentar estudo técnico conclusivo sobre a melhor estratégia a ser adotada para atender os requisitos levantados junto aos órgãos e entidades estaduais, abordando, necessariamente, a análise de viabilidade das seguintes alternativas: (a)



TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO MARCUS PRESIDIO

CONSIDERANDO que o Ministério Público de Contas – MPC opinou relacionando determinações e recomendações⁶ diversas (ref. 1928059);

CONSIDERANDO que os protocolos de prestações de contas da Secretarias do Planejamento e de Relações Institucionais não foram convertidas em Processo de Contas, de acordo com a Resolução nº. 160/2016;

RESOLVEM, os Exmos. Srs. Conselheiros:

desenvolvimento ou aquisição de um novo sistema corporativo, avaliando, inclusive, as soluções atualmente adotadas pelas unidades da Administração; (b) aquisição e adaptação do sistema federal SICONV; e (c) customização do sistema FIPLAN para adequar-se às exigências propostas pelas unidades;

8) Disponibilizar uma solução corporativa para a gestão de convênios e instrumentos congêneres que permita o registro e acompanhamento do histórico completo de cada convênio, bem como a recuperação de informações de forma centralizada, completa e tempestiva;

9) Implantar rotinas e procedimentos que garantam que as principais informações para a gestão e o acompanhamento dos convênios e instrumentos congêneres celebrados pelo Estado da Bahia estejam registradas em sua totalidade em um sistema único;

10) Promover a adequação dos sistemas corporativos estaduais à sistemática de prestação de contas das parcerias do MROSC, regulamentada pelo art. 18 do Decreto Estadual nº 17.091/2016, já que tais ajustes não se sujeitam às regras do Regulamento aprovado pelo Decreto Estadual nº 9.266/2004;

11) Alertar as entidades não abrangidas pelo Decreto Estadual nº 17.091/2016, conforme seu art. 1º, §2º, de que devem observar integralmente as disposições do MROSC, inclusive no caso de edição de regulamentos próprios para seus termos de parceria;

12) Definir cronograma para disponibilização do formulário para que proponentes possam realizar o Procedimento de Manifestação de Interesse Social (PMIS), conforme art. 7º do Decreto Estadual nº 17.091/2016;

13) Desenvolver o sistema eletrônico próprio mencionado no art. 21 do Decreto Estadual nº 17.091/2016, identificar solução entre os sistemas corporativos do Estado ou adotar o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) como ferramenta de processamento de compras e contratações, a ser disponibilizada para uso das instituições parceiras, conforme art. 80, parágrafo único do MROSC, devendo-se ressaltar que este não se confunde com o sistema de gestão mencionado no art. 81 da Lei Federal (SICONV);

14) Levantar todos os ajustes que se enquadrem no art. 26, inciso I, do Decreto Estadual nº 17.091/2016, cujo encerramento deve ocorrer até 23/01/2017, segundo art. 83, §2º do MROSC, a fim de que sejam realizados chamamentos públicos para a continuidade dos respectivos objetos;

15) Regular e apresentar cronograma para atendimento das questões relativas à transparência das parcerias com organizações da sociedade civil, não contempladas no Decreto Estadual nº 17.091/2016, a saber:

15.1) manutenção da relação de parcerias e respectivos planos de trabalho em sítio da Internet, conforme art. 10 do MROSC;

15.2) orientação às organizações da sociedade civil quanto à divulgação de suas parcerias com o Poder Público, conforme art. 11 do MROSC; e

15.3) divulgação na Internet das formas de representação contra irregularidades nas parcerias estaduais, conforme art. 12 do MROSC.

16) Elaborar Plano Estratégico englobando os seguintes aspectos:

16.1) Identificação, no âmbito de cada unidade, da atual capacidade operacional para o acompanhamento e monitoramento de ajustes e adequação da quantidade de instrumentos a serem celebrados com esta capacidade;

16.2) Definição, junto às unidades, de cronograma anual de capacitação, observando as demandas e áreas de interesse dos órgãos/entidades;

16.3) Realização de capacitações voltadas aos parceiros públicos e privados, no intuito de orientá-los sobre a correta formalização das prestações de contas.

A SAEB:

17) Definir cronograma para disponibilização dos manuais de caráter sistêmico, relativos às parcerias com organizações da sociedade civil, conforme art. 3º, §1º do Decreto Estadual nº 17.091/2016.

A SERIN:

18) Estabelecer cronograma para o início das atividades do CONFOCO/BA, conforme arts. 22, 26, §4º, e 27 do Decreto Estadual nº 17.091/2016.

A SEFAZ:

19) Manter o bloqueio de repasses dos convênios e instrumentos congêneres em situação de inadimplência, ainda que sujeitos ao Decreto Estadual nº. 16.407/2015, de modo a observar os ditames da Lei Estadual nº 9.433/2005, orientando os órgãos e as entidades integrantes dos Sistemas FIPLAN/CDD e SICON no mesmo sentido;

20) Aprimorar o módulo CDD do sistema FIPLAN, levando em consideração os requisitos levantados junto aos órgãos e entidades estaduais, bem como os apontamentos da Auditoria constantes do Apêndice 08 – Fragilidades no Uso do Sistema FIPLAN, com o objetivo de viabilizar a efetiva gestão operacional dos convênios e instrumentos congêneres, enquanto não definida melhor estratégia para adaptação ou aquisição de novo sistema corporativo.



TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO MARCUS PRESIDIO

1 – À unanimidade, pela juntada de cópia do presente relatório de auditoria às contas dos gestores das Secretarias de Administração (TCE/001329/2017) e da Fazenda (TCE/001254/2017 e TCE/ 004191/2017), relativas ao exercício de 2016.

2 – Por maioria, determinar que seja apresentado pelas Secretarias de Administração, da Fazenda, do Planejamento e de Relações Institucionais, um Plano de Ação, em conjunto, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contendo as providências necessárias para a regularização das falhas apontadas no Relatório de Auditoria, bem como as respectivas ações que serão realizadas, os prazos e os responsáveis por sua execução;

3 – Por voto de desempate do Exmo. Sr. Conselheiro Presidente, determinar:

3.1. que o Poder Executivo se abstenha de, com fundamento no Decreto Estadual nº. 16.407/2015, de dar continuidade à transferência voluntária de recursos públicos estaduais a municípios que se encontrem em situação de inadimplência

5 Propostas de Encaminhamentos da auditoria:

- I. Dar ciência à Casa Civil de que o Decreto Estadual nº 16.407/2015 não é compatível com o art. 176 da Lei Estadual nº 9.433/2005, o que impõe o afastamento do aludido Decreto em processos no âmbito do TCE/BA;
 - II. Dar ciência à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia das conclusões da Auditoria quanto à incompatibilidade do Decreto Estadual nº 16.407/2015 com o art. 176 da Lei Estadual nº 9.433/2005, para providências cabíveis, em atenção aos termos do art. 71, VII, da Constituição Estadual;
 - III. Dar ciência ao Exmo. Sr. Governador do Estado da contrariedade do Decreto Estadual nº 16.407/2015 ao art. 176 da Lei Estadual nº 9.433/2005, recomendando-se a sua revogação;
 - IV. Dar ciência ao Ministério Público Estadual (MPE) da incompatibilidade do Decreto Estadual nº 16.407/2015 com o art. 176 da Lei Estadual nº. 9.433/2005, para providências cabíveis.
- Ressalte-se que os achados estão descritos por eixo na Matriz de Responsabilização (Apendice 09) e podem ser visualizados ainda na Matriz de Achados (Apendice 10), documento no qual foram apresentados com as respectivas recomendações.

6 Opinativo do MPC;

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

- a.1) abstenha-se de, com fundamento no Decreto Estadual nº. 16.407/2015, dar continuidade à transferência voluntária de recursos públicos estaduais a municípios que se encontrem em situação de inadimplência por irregularidades identificadas na execução dos convênios celebrados, ante a sua incompatibilidade com o art. 176 da Lei Estadual nº. 9.433/2005;
- a.2) em obediência ao quanto disposto no art. 8º da Lei Federal nº. 13.019/2014 e art. 5º do Decreto Estadual nº. 17.091/2016, somente formalize convênios e instrumentos congêneres de parceria quando o órgão ou entidade da Administração Pública estadual dispuser de capacidade técnica e operacional para instituir adequadamente os processos seletivos, avaliar as propostas de parceria com o rigor técnico necessário, fiscalizar a execução em tempo hábil e de modo eficaz e apreciar as prestações de contas na forma e nos prazos legalmente previstos;
- a.3) adote as providências que forem necessárias à correção das demais fragilidades pontuadas no relatório de auditoria.

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

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



TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO MARCUS PRESIDIO

por irregularidades identificadas na execução dos convênios celebrados, ante a sua incompatibilidade com o art. 176 da Lei Estadual nº. 9.433/2005;

3.2. que as Secretarias da Fazenda e Planejamento, enquanto gestoras do sistema atualmente utilizado para o acompanhamento e controle dos convênios e instrumentos congêneres (FIPLAN) (art. 3º, *caput*, do Decreto Estadual nº. 14.125/2012), que adotem as providências necessárias ao aprimoramento da referida plataforma, corrigindo as deficiências apontadas pela Unidade Técnica desse Tribunal e municiando o sistema de funcionalidades capazes de viabilizar o controle operacional de todo o ciclo de existência dos convênios e instrumentos congêneres, em especial o acompanhamento do estágio de execução, o monitoramento de metas e a avaliação de desempenho desses ajustes.

4 – Por maioria, determinar que a 7ª CCE acompanhe os termos deliberados nesta Resolução, quanto ao cumprimento e à adoção das providências requisitadas, conforme o Plano de Ação pactuado.

Vencidos os Exmos. Srs. **Conselheiros Substituto Almir Pereira da Silva e Antônio Honorato de Castro Neto**, que, quanto ao item 3, votaram por expedir recomendações. Vencido, ainda, o Exmo. Sr. **Conselheiro João Bonfim**, que pugnou, ademais, pela expedição de determinações específicas, em substituição àquelas propostas pelo Relator para os itens 3.1 e 3.2, no sentido de que o Poder Executivo se abstenha de celebrar convênios e instrumentos congêneres com municípios e outras entidades que estejam em situação de inadimplência perante Órgãos públicos, mas entendendo que deve haver a liberação de parcelas de recursos de convênios, quando a inadimplência for superveniente, e não acompanhou o Relator nos itens 2 e 4.

Sala das Sessões, 15 de maio de 2018.

CONFERIDA A DECISÃO:

FUI PRESENTE:

Sala das Sessões, em / /2018.



TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO MARCUS PRESIDIO

SECRETÁRIO GERAL

**Representante do Ministério Público de
Contas**

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Pedro Henrique Lino de Souza
Conselheiro - Assinado em 17/05/2018

Antonio Honorato de Castro Neto
Conselheiro - Assinado em 16/05/2018

GILDASIO PENEDO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE FILHO
Presidente da Sessao - Assinado em 17/05/2018

Carolina Matos Alves Costa
Conselheiro - Assinado em 16/05/2018

Joao Evilasio Vasconcelos Bonfim
Conselheiro - Assinado em 17/05/2018

Almir Pereira da Silva
Conselheiro - Assinado em 17/05/2018

Marcel Siqueira Santos
Representante do MP - Assinado em 16/05/2018

Luciano Chaves de Farias
Secretario - Assinado em 17/05/2018



Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço <https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia>, digitando o código de autenticação: E0MDM4MZU3