



TCE

GABINETE DO CONSELHEIRO PEDRO LINO

PROCESSO Nº: TCE/003408/2014
NATUREZA: INSPEÇÃO NA EXECUÇÃO DOS CONVÊNIOS DE REPASSE DE RECURSOS
UNIDADE RESPONSÁVEL: Fundo Estadual de Saúde da Bahia (Fesba)
GESTOR: Egídio Borges Tavares Filho
VINCULAÇÃO: Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB)
Jorge José Santos Pereira Solla
RELATOR: CONS. PEDRO LINO
EXERCÍCIO: 2013

RESOLUÇÃO Nº 057/2015

EMENTA: INSPEÇÃO NA SECRETARIA DE SAÚDE. EXECUÇÃO DOS CONVÊNIOS DE REPASSE DE RECURSOS PELO FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE. EXERCÍCIO 2013. JUNTADA DOS PRESENTES AUTOS ÀS CONTAS DO FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE, EXERCÍCIO 2013. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA DE SAÚDE PARA QUE REMETA A ESTE TRIBUNAL, NO PRAZO DE 10 DIAS, PROCESSOS DE TOMADAS DE CONTAS. ASSINATURA DE PRAZO DE 90 DIAS PARA QUE A SESAB PROMOVA A DEVIDA TOMADA DE CONTAS DOS CONVÊNIOS, DESTACADOS NO RELATÓRIO DE AUDITORIA, REMETENDO-OS SEGUIDA, A ESTE TRIBUNAL. DETERMINAÇÃO À SESAB PARA QUE NO PRAZO DE 60 DIAS APRESENTE PLANO DE AÇÃO CONTENDO CRONOGRAMA PARA ADOÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS PERTINENTES, DEVENDO A CCCE COMPETENTE FAZER O ACOMPANHAMENTO. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DESTA RESOLUÇÃO À SESAB E AUDITORIA GERAL DO ESTADO. PUBLICAÇÃO NO PORTAL DESTES TRIBUNAL DE CONTAS NA INTERNET, DO RELATÓRIO DE AUDITORIA, DO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, DA PRESENTE RESOLUÇÃO E DOS ESCLARECIMENTOS APRESENTADOS PELOS NOTIFICADOS. DECISÃO UNÂNIME.

Considerando que o presente processo trata de Inspeção realizada pela 2ª Coordenadoria de Controle Externo (2ª CCE)¹, no exercício de 2013, nos termos de convênios com baixo percentual de execução do objeto, tendo em vista o desembolso acumulado até o referido exercício, celebrados entre o Fundo Estadual de Saúde da Bahia (Fesba) e diversas prefeituras do Estado da Bahia, cujo objeto é a realização de reformas e construções de unidade de saúde;

¹ Ordem de Serviço nº 174/2013.



Considerando que a auditoria objetivou verificar in loco o estágio e a situação das obras, assim como a eficiência do controle por parte da Diretoria Executiva do Fundo Estadual de Saúde, na fiscalização da execução dos convênios, dentro do prazo pactuado a fim de garantir a prestação de serviços aos usuários do Sistema Único de Saúde;

Considerando que o demonstrativo de convênios enviado pelo Fesba, indica a existência de 440 convênios vigentes em 2013, fiscalizados pela Diretoria de Convênios do Fesba, cujo total de recursos desembolsados no mesmo exercício foi de R\$12.278.711,15, conforme sistema Fiplan;

Considerando que foram selecionados para a inspeção in loco os objetos de 40 convênios celebrados entre 2006 e 2012, com os municípios elencados na Tabela 03 do relatório de auditoria (fls. 08/09), tendo sido utilizados critérios como: percentual de execução do objeto em relação ao prazo e/ou desembolso, indícios de paralisação da obra, volume de recursos repassados e registros do controle interno da Sesab em relação à prestação de contas;

Considerando que os termos de convênios selecionados pela auditoria, em sua maioria, tratam de construção de postos de saúde de atenção básica nas comunas beneficiárias dos recursos, muitos localizados nas zonas rurais dos municípios, reformas e ampliação de hospitais e unidades de saúde, todos financiados com recursos destinados às funções Atenção Básica e Assistência Hospitalar e Ambulatorial;

Considerando que foram adotados procedimentos de auditoria, tais como: observância e registro fotográfico do estágio físico da obra, que indique sua paralisação ou abandono, e sua compatibilidade com o cronograma de desembolso vigente; expedição de ofício requisitando do gestor municipal esclarecimentos e justificativas quanto às inconformidades constatadas e o prazo para correção, bem como cientificação do Fesba/Sesab, acerca das situações encontradas durante a inspeção in loco;

Considerando que em 19 (dezenove) convênios inspecionados, os auditores verificaram um percentual de execução aquém do esperado, levando-se em conta o prazo estipulado nos instrumentos firmados ou estabelecido nos contratos de prestação de serviço com as empresas adjudicadas em licitações, situações consideradas graves, restando comprometida a finalização e o cumprimento dos objetos e dano ao erário evidente;

Considerando que a eminência de dano ao erário pelo atraso na execução e paralisação de determinadas obras ensejam a rescisão dos convênios e responsabilização dos gestores;



Considerando que os auditores afirmam que o Fesba não adotou providências cabíveis, bem como negligenciou ao imperativo de instaurar a tomada de contas especial para apurar o dano, identificar a cadeia de responsáveis e promover a restituição dos recursos ao erário;

Considerando que dentro de sua competência legal, a Diretoria Executiva do Fundo Estadual de Saúde faltou com o dever de fiscalizar e coibir o descumprimento das cláusulas e prazos dos convênios celebrados, em cuja execução foram evidenciadas falhas que comprometem o cumprimento do objeto e que geram prejuízo ao erário por não haver concluído obra financiada com recursos estaduais, bem como impacta na prestação de serviço de saúde pública aos usuários do SUS, que se veem restados da possibilidade de acudir aos centros de saúde de atenção básica municipal, diante da má gestão e da paralisação das obras financiadas por meio dos convênios;

Considerando que a fragilidade no controle empreendido pela Diretoria Executiva do Fesba aliada à conduta dos convenientes e seus contratados em faltarem com o cumprimento dos prazos acordados para conclusão do objeto, fatos e responsabilidades, devem ser elucidados e extremados em processo de tomada de contas;

Considerando que os auditores afirmam que a Diretoria do Fesba, tampouco a Secretaria de Saúde, promoveu a rescisão dos referidos convênios e disparou a instauração da Tomada de Contas, o que indica negligência do controle empreendido ensejando responsabilidade subsidiária, devido a culpa in vigilando do controle interno;

Considerando que, desde o exame da prestação de contas consolidadas da Sesab, exercício de 2012, os auditores observaram que há morosidade no atendimento às notificações expedidas pelo Fesba, referentes aos processos de prestação de contas que ainda estavam pendentes de regularização por parte dos convenientes, assim como na expedição da Declaração de Execução de Objeto de Convênio, acarretando acúmulo de processos no órgão;

Considerando que, os auditores concluem que não atendida exigência comunicada por notificação ao conveniente, o Fesba não adotou medidas previstas nas normas específicas que regulamentam a matéria (Lei nº 9.433/2005, Decreto Estadual nº 9.266/2004, Resolução do TCE nº 86/2003), quais sejam: notificação; retenção de repasse de parcelas futuras; imposição de multas; rescisão dos convênios; inscrição no SICON; instauração de tomada de contas especial, como ultima ratio, e ainda representar ao Ministério Público e a Procuradoria Geral do Estado para que adotem as medidas judiciais cabíveis;



Considerando, ainda, que a auditoria destaca que a prática de prorrogar a vigência dos convênios, muito além do prazo inicialmente concedido nos termos iniciais, conferindo uma aparência de legalidade quanto à temporalidade, camuflam execuções retardadas, com possíveis paralisações e ocorrências impróprias, que gerem prejuízo ao Erário, tornando mais complexa a cadeia de responsabilidade, estendendo-a a mais de um gestor, envolvendo sucessores nas prefeituras em mandatos subsequentes, o que dificulta a responsabilização, bem como a busca da solução para o saneamento das não conformidades;

Considerando que a oportuna apuração mediante Tomada de Contas coíbe um possível concurso de agentes e auxilia o labor do controle na individualização da culpabilidade, precisando o dano;

Considerando que a Resolução nº144/2013 desde TCE, outorga deveres de controle aos entes repassadores de recursos para identificar os responsáveis e impedir que uma situação de irregularidade se estenda no tempo;

Considerando que o atual Sistema FIPLAN não permite o registro de inadimplência e conseqüente alimentação de restrições, que era alimentado no SIGAP e atualizado no SICON;

Considerando que os auditores entendem que a impossibilidade de que o Sistema FIPLAN registre irregularidades, inadimplências e impeça a "interface" com o SICON é temerária e fragiliza o controle na concessão de novos convênios e repasses de futuras parcelas, a supostos responsáveis pela aplicação indevida de recursos públicos;

Considerando que os auditores opinam conclusivamente no sentido que este Tribunal determine prazo para que o Secretário da Saúde instaure as devidas Tomadas de Contas, a fim de evitar a solução de continuidade;

Considerando que foi determinada a notificação do Exmo. Sr. Jorge José Santos Pereira Solla, ex-Secretário, do Exmo. Sr. Washington Luis Silva Couto, então Secretário e do Sr. Egídio Borges Tavares Filho, Diretor Executivo do Fesba, e que, os dois primeiros solicitaram prorrogação de prazo, deferida pelo Relator;

Considerando que o então Secretário, Sr. Washington Luis Silva Couto se manifestou no processo em duas oportunidades, com conteúdo idêntico, uma das quais, em resposta à notificação destinada ao ex-Secretário Sr. Jorge Solla;



Considerando que a notificação destinada ao Diretor Executivo do Fesba, foi respondida pelo Sr. Manoel Ribeiro Pinto, Diretor de Orçamento Público do Fundo, o qual informou que foram realizados vários contatos telefônicos com os municípios, realizaram-se novas vistorias e foram enviadas as devidas notificações, elencando individualmente a situação de cada um dos convênios destacados pela auditoria, tais como: distrato do convênio nº 05/2012, solicitado pelo município, com a devida devolução dos recursos, e conclusão das obras dos convênios nºs 80/2009 e 33/2010;

Considerando que os gestores da Secretaria ressaltaram que de forma pioneira, procederam a "primeira instauração de Tomada de Contas dessa SESAB em toda a sua história", que foi constituída através da Portaria nº 641/2014 e prorrogada pela Portaria nº 831/2014, relativa ao convênio nº 92/2006;

Considerando que o então Exmo. Sr. Secretário afirmou que estavam tomando as medidas necessárias à instauração de processos de tomadas de contas dos convênios nºs 121/2010, 112/2010, 135/2010, 011/2009, 115/2010, 018/2012, 088/2006;

Considerando que os gestores alegaram a limitação técnica e operacional do Fesba, admitindo que o quadro atual de funcionários é insuficiente para atender as demandas, acrescentando que a Coordenação de Acompanhamento de Convênios está buscando, em conjunto com a Coordenação de Controle Interno da Sesab, aprimorar o funcionamento da Diretoria de Convênios;

Considerando que o Ministério Público de Contas, afirmou que as justificativas apresentadas pelos gestores não se mostraram capazes de sanar as irregularidades apontadas pela auditoria, uma vez que as medidas foram tomadas de forma intempestiva (após paralisação de obras e sinalização por esta Corte de Contas), o que resultou em prejuízos ao erário e à população, que se encontra privada da prestação de serviços de saúde;

Considerando que o MPC destacou que o órgão fiscalizador responderá em casos de omissão ou inexatidão, conforme disposto no art. 155 da Lei nº 9.433/2005, e seus agentes poderão responder ainda por ato de improbidade administrativa por dano ao erário (art. 10º da LIA) e/ou por violação a princípios Constitucionais (art. 11º da LIA);



Considerando que o MPC, opina no sentido de que o Pleno deste Tribunal: a) determine a instauração de Tomada de Contas Especial, pela SESAB; b) impute responsabilidade solidária ao agente repassador que não fiscalizou com eficiência a execução dos ajustes, nem procedeu à Tomada de Contas Especial; c) aplique multa aos gestores da SESAB e do FES/BA, tendo em vista as graves irregularidades apontadas no relatório de auditoria; d) determine que a SESAB apresente um plano de ação contendo cronograma para adoção das providências necessárias ao fortalecimento com Controle Interno; e) determine a juntada do presente processo às contas da SESAB, exercício de 2013, rogando que o TCE continue a acompanhar a execução dos convênios bem como das medidas a serem tomadas no âmbito da SESAB;

Considerando que as contas da administração direta da SESAB, relativas ao Fesba, exercício de 2013, processo TCE/007919/2014, encontra-se em trâmite, tendo sido levado a julgamento no último dia 28, quando foi determinada diligência para a oitiva da ATEJ deste Tribunal e do Núcleo de Atuação da PGE;

Considerando que após a vigência da Resolução nº 144/2013 deste Tribunal, que determinou que os processos de prestação de contas e de tomada de contas de convênios devem ser mantidos sob a guarda e responsabilidade do órgão repassador, para exame oportuno pelos órgãos de controle interno e externo;

Considerando que nos termos do art. 10 da mencionada Resolução, os processos de prestação de contas de convênios somente devem ser remetidos ao Tribunal de Contas mediante requerimento de seus órgãos ou de integrante da equipe auditorial, e que apenas ingressaram 19 (dezenove) processos dessa natureza nesta Corte de Contas, no período de 01/01/2014 até 17/04/2015, conforme consulta ao sistema Proinfo. Destes, 05 (cinco) já foram julgados no âmbito da 2ª Câmara;

Resolvem os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, reunidos em sessão plenária, à unanimidade:

- 1) juntar os presentes autos ao processo de prestação de contas do Fundo Estadual de Saúde, relativo ao exercício de 2013;
- 2) determinar que a Sesab remeta a este Tribunal, no prazo de 10 (dez) dias, os processos de tomadas de contas relativas aos convênios nº 92/2006, 121/2010, 112/2010, 135/2010, 011/2009, 115/2010, 018/2012 e 088/2006, nos termos do art. 10 da Resolução nº 144/2013;



3) assinar prazo de 90 (noventa) dias para que a Sesab promova a devida tomada de contas dos convênios nº 46/2011, 47/2010, 35/2012, 109/2009, 132/2010, 110/2010, 113/2010 e 024/2012, destacados no relatório de auditoria, a fim de que sejam apuradas as responsabilizações daqueles que derem causa à má aplicação dos recursos públicos, bem como imputação de possíveis débitos aos responsáveis por danos ao erário; remetendo-os, em seguida, a este Tribunal para julgamento no âmbito da 2ª Câmara, nos termos do art. 10 da Resolução nº 144/2013;

4) determinar que a SESAB no prazo de 60 (sessenta) dias apresente um plano de ação contendo cronograma para adoção das providências necessárias ao fortalecimento com Controle Interno, devendo a Coordenadoria de Controle Externo competente, acompanhar a execução dos convênios bem como das medidas a serem tomadas no âmbito da SESAB, dada a magnitude dos ajustes, importância social e materialidade dos valores aplicados;

5) encaminhar cópia desta Resolução à Secretaria da Saúde (Sesab), e Auditoria Geral do Estado (AGE), para a adoção de medidas cabíveis;

6) publicar no Portal deste Tribunal de Contas na Internet, o Relatório de Auditoria, o Parecer do Ministério Público de Contas, a presente Resolução, bem como os esclarecimentos apresentados pelos notificados.

Sala das Sessões, em 30 de abril de 2015.

J. J. P. L.
Presidente

[Handwritten signature]

PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL
PUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS

[Handwritten signature]
Relator

CONFERIDA A DECISÃO
EM 30/04/15
[Handwritten signature]
SECRETÁRIO GERAL

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]