

**À Senhora**

Gerente da GECON **CLÉLIA OLIVEIRA**  
Tribunal de Contas do Estado - TCE  
5ª Coordenadoria de Controle Externo/Gerência 5B  
NESTA

Assunto: **PROCESSO TCE/013292/2014.**

Senhora Gerente,

Carlos Alberto Lopes Brasileiro, brasileiro, casado, economiário, titular do RG nº 270244662, inscrito no CPF sob o nº 233.774.705-06, residente e domiciliado nesta cidade do Salvador na Rua Clara Nunes, nº 376, apto 1301, Ed. Príncipes dos Mares, torre I, Pituba, CEP 41810-425 - Bahia, vem, respeitosamente, mediante o ensejo, fazendo menção a notificação nº 81/2015, **PROCESSO TCE/013292/2014**, alusivo ao **CONVÊNIO Nº 058/2011**, celebrado entre a **Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza – SEDES e a Voluntárias Sociais da Bahia - VSB**, exercício 2011, tecer, com base no artigo 166 do Regimento Interno desta Casa, as considerações condizentes aos aspectos levantados pelo Relatório de Auditoria exarado pelo **Exmº Senhor Conselheiro Relator Antônio Honorato de Castro Neto**, cujo respectivo esteio passo a expor:

**I - Da Síntese dos Fatos**

O expediente em evidência diz respeito ao relatório de auditoria do Convênio nº 058/2011, pactuado pelo Estado da Bahia, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza – SEDES, e as Voluntárias Sociais da Bahia - VSB, entidade de natureza privada, sem fins lucrativos, com sede nesta capital.



Conforme disposição do resultado da auditoria, o convênio foi assinado em 11.10.2011, com a consequente publicação do D.O.E, no valor de R\$ 6.400.102,42 e com vigência de 18 meses, suplantando-se mais 30 dias para apresentação da prestação de contas final.

Ainda, conforme aludida inspeção foram celebrados 03 (três) termos aditivos. Em 08.05.2013, foi assinado o primeiro termo aditivo no valor de R\$ 1.104.750,00 e prorrogando a vigência do ajuste em 08 (oito) meses a contar de 12.04.2013. A segunda aditivação investiu no convenio o valor de R\$ 432.200,00 e adiou seu término até 30.04.2014 (mais 04 meses). E o terceiro termo aditivo que foi assinado em 29.04.2014, ampliou ainda mais o repasse, desta vez da monta de R\$ 2.768.063,84, chegando o recurso total repassado a entidade ao valor total de R\$ 10.705.116,31.

Em continuidade, considerando critérios de relevância objetivos, a materialidade e risco que envolveu a execução do referido convênio, o mesmo foi selecionado para realização da aludida auditoria, onde foram identificadas e apresentadas, detalhadamente - por esta Corte de Contas - incongruências no tocante desde a celebração do convênio até a formalização do terceiro termo aditivo.

Assim, dispensada nova apresentação no tocante as verificações – pelo TCE – no descumprimento das normativas legais atinentes a espécie, acreditando que todas as inconsistências alhures debulhadas pelo Relatório de Auditoria deverão ser oportunamente e pontualmente esclarecidas e resolvidas por cada unidade gestora envolvida, passo a discorrer acerca da competência a mim atribuída no tocante ao ato administrativo de celebração do convênio inaugural, pois exercia a chefia da respectiva pasta no período condizente.

Nessa senda e em oportuno, passo então a discorrer com os esclarecimentos merecidos, objetivando esclarecer suposta incongruência detectada por esta Corte de Contas quanto a celebração do aludido ajuste, sempre direcionando à manutenção da ordem e regularidade jurídico-administrativa, atinentes aos Poderes e Órgãos da Administração Direta Pública do Estado da Bahia.

**II – Dos Aspectos Relacionados à Celebração do Convênio nº 058/2011**

Considerando os apontamentos realizados por esta Corte de Contas no tocante as inobservações legais, através da ausência - na instrução do processo – de documentos indispensáveis à



celebração do termo original do **Convênio 058/2011**, faz-se necessário discorrer acerca da tomada das medidas necessárias - realizadas pelo GASEC junto a Procuradoria Geral do Estado – para viabilizar a continuidade das ações da VSB, evitando assim, a descontinuidade das ações desempenhadas pela entidade, consideradas de extrema importância no desenvolvimento social do nosso Estado da Bahia.

Pois bem, antes de tecer as considerações acerca dos aspectos alhures mencionados, imperioso se faz esclarecer que as elucidações trazidas, por ocasião desta manifestação, se basearão em critérios de legalidade, preceito sumariamente norteador da atuação administrativa, da competência dos atos administrativos considerando o período do exercício na Chefia da Pasta, da eficiência, da verdade material e, sobretudo, sob o ponto de vista dos critérios da razoabilidade, proporcionalidade e motivação administrativa, princípios estes que significam o elo de proteção e de bom cuidado com a coisa pública.

Assim, antes de qualquer análise conclusiva é preciso se entender que determinada tomada de decisão não deve ser analisada isoladamente, com base na literalidade mórbida da lei, mas com base numa interpretação teleológica que leva em consideração o passado, presente e futuro, em todas as peculiaridades e obstáculos inerentes a uma Pasta de Governo, de forma a garantir que determinado ato, atendidas as exigências legais, pode oportunizar uma eficácia econômico-social mais abrangente quando for de responsabilidade e alcance do Gestor.

Oportuno obtemperar que, obviamente, os aspectos identificados no presente relatório de auditoria e que serão abordados na presente resposta, correspondem ao período em que estava no comando da referida pasta, correspondendo então ao período de 15 de fevereiro de 2011, conforme Edição nº 20.488 do Diário Oficial do Estado da Bahia (EXECUTIVO) até 04 de abril de 2012.

Nesse primeiro ensejo, destaco o **PARECER Nº PA-NPA-LMM-252/2011**, da lavra da ilustre Procuradora Lízea Magnavita Maia, o qual representou o opinativo inaugural da PGE acerca da celebração de novo convênio entre o Estado da Bahia, por intermédio da SEDES, e as Voluntárias Sociais da Bahia – VSB.

Conforme o termo de convênio encaminhado para opinativo, tratava o objeto do convênio acerca da implementação do Programa de Ação Comunitária – IV, o qual consistia em apoio técnico e financeiro às VSB, visando o seu desenvolvimento institucional de modo a regular o desempenhos das atividades e a execução de programas de ação comunitária, atendendo cerca de 60.000 (sessenta mil) pessoas carentes.



Ocorre que, mediante a análise do plano de trabalho respectivo, da execução orçamentária prevista no projeto e de nota técnica apresentada pela Gestora Governamental Sra. Patrícia Borges Silva de Almeida, entendeu a i. Procuradora que se tratava de Subvenção Social.

Desse modo, através das documentações apresentadas, a entidade não reunia os requisitos objetivos legais necessários à luz da Constituição Federal/88, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF) e da Lei nº 12.039/2010 (LDO-2011), para receber os recursos do Estado da Bahia mediante natureza de subvenção.

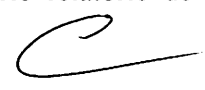
Destarte, considerando a relevância das razões apresentadas no aludido parecer - ensejando a não celebração do convênio naquele momento - a histórica parceria e contribuição social desempenhada, o prejuízo social a ser causado e o risco a existência da própria entidade, foi lavrado pelo Secretário pedido de reconsideração ao i. Órgão Jurídico, com o comprometimento de se afastar do convênio os elementos caracterizadores da Subvenção Social. Consequentemente, se afastaria do convênio as exigências de documentações necessárias intrínsecas ao convênio de Subvenção.

Feito isso, foi o convênio submetido à apreciação do então i. Procurador Chefe da PA (EM ANEXO), Paulo Moreno de Carvalho, o qual igualmente destacou a presença de elementos típicos dos convênios de escopo, como, por exemplo, a implementação de diversas ações na área social, sendo contempladas despesas necessárias para devida execução.

Não obstante a isso, foi apresentado com muita clareza que a relação institucional entre o Estado da Bahia e as VSB carecia e ainda carece de um melhor entendimento e, consequentemente, adequação aos instrumentos jurídicos correlatos. Contudo, entendeu naquele momento que o prejuízo social com a não execução das ações e a própria existência da entidade não poderia ser prejudicada em detrimento da inércia do Estado da Bahia na identificação e solução dos problemas que foram surgindo ao longo da execução de dezenas de convênios durante todos esses anos.

Assim, corroborando do lúcido posicionamento do i. Procurador Chefe; superados os elementos - naquele período - que tornavam predominantes as características de convênio de subvenção social e complementada a instrução processual através da chancela do i. Procurador, foi o convênio, nesses termos, devidamente celebrado, restando imperativo o estabelecimento de um período de transição com prazo determinado, no escopo de que se estabeleça uma nova modelagem institucional a viabilizar a transferência de recursos entre o Estado da Bahia e as Voluntárias Sociais da Bahia.

A citada adequação pode ser verificada mediante os dados do próprio relatório de



auditoria que, mediante a documentação achada, identificou, no orçamento inicial do convênio, que apenas 21,43% (p. 23-25) do total dos recursos foram utilizados com cobertura de despesas de custeio, vele registrar, incluindo-se nesse balanço a reforma do imóvel pertencente ao Estado da Bahia e cedido às Voluntárias Sociais da Bahia para desempenho dos programas comunitários.

Ocorre que, desde o primeiro termo aditivo - quando já deveriam ser colhidos os primeiros resultados dos estudos direcionados a reestruturar a natureza do convênio e por conseqüência, ser apresentado um novo modelo jurídico - até a celebração do terceiro termo aditivo, houve um aumento significativo do repasse de recursos com custeio, cujo percentual foi elevado a aproximadamente 50% do total de recurso aplicados.

Ora, diante desses dados, os quais representam a contramão da evolução almejada, é razoável e perfeitamente compreensível que haja a gerência e a tomada de medidas necessárias, por esta Corte de Contas, no sentido de cobrar as soluções prometidas. Razoável também é a conclusão de que as documentações necessárias à celebração de convênios de subvenção social sejam novamente cobradas até que haja solução definitiva para tal relação.

Isso porque ao invés de existir uma diminuição progressiva dos elementos que tornaram o convênio de natureza de subvenção (como houve na sua celebração), houve na verdade um aumento, ocorrendo assim a mitigação de regramentos jurídicos indispensáveis a gestão honrosa da coisa pública.

**III – Dos Achados da Auditoria**

Conforme também se extraiu do presente relatório, foram identificadas inicialmente algumas falhas e inconsistências relacionadas tanto à documentação necessária à celebração do ajuste, quando a falta de informações e dados indispensáveis ao correto acompanhamento da execução do programa.

Em relação a documentação inicialmente apresentada e a exigida através do **PARECER Nº PA-NPA-LMM-252/2011**, restaram integralmente superadas quando do encaminhamento do pedido de reconsideração e respectivo despacho do i. Procurador Chefe Paulo Moreno Carvalho, consoante se extrai do aludido parecer.

Quanto aos demais aspectos abordados e que dizem respeito 1) A fragilidade do controle interno em relação ao acompanhamento da execução do objeto do convênio; 2) Ausência de

acompanhamento sistemático da execução do objeto do convênio e 3) Deficiência no detalhamento e especificações do plano de trabalho, quando nos referíamos ao modelo de estruturação ideal a ser implementado na então SEDES, as determinações Constitucionais ficavam desprovidas de eficácia.

Não havia na estrutura da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza quadro suficiente de servidores recrutados por concurso público para fazer parte da composição do Órgão Central de Controle, a luz do que bem determina o art. 153 da Lei Estadual nº 9.433/05.

Outro aspecto determinante para o déficit gerencial dos programas da SEDES, onde objetivamente materializam-se algumas falhas do ponto de vista da construção e acompanhamento dos projetos, é o fato de não existir o aprimoramento, a qualificação e a continuidade necessária do recurso humano responsável pelo seu desenvolvimento.

Desse modo, é inteiramente cediço que enquanto não houver a realização de concurso público para provimento de cargos efetivos direcionados a compor o quadro de servidores da Sedes - uma vez que o quadro atual é composto quase que inteiramente de cargos em comissão, cargos em Regime Especial de Direito Administrativo e de funcionários de outros órgãos à disposição daquela SEDES - a visualização de tal descumprimento permanecerá recorrente, uma vez que foge da possibilidade jurídico-administrativa do Secretário se tal ato for considerado de curto-médio prazo.

O excessivo número de cargos de confiança compromete a continuidade e a qualidade do serviço público desempenhado, ainda mais quando tais cargos são preenchidos na maioria das vezes por critérios políticos, quando deveria ser priorizada a capacidade e experiência dos servidores.

Assim, a precariedade da relação trabalhista, não dá a oportunidade de aprimoramento para desempenho de funções estritamente técnicas e amarradas literalmente a norma, o que também não significa concluir pela malversação da coisa pública.

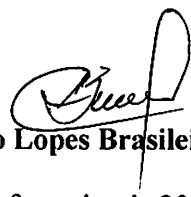
#### **IV - Conclusão**

Diante do quanto exposto, a partir da metodologia utilizada, debruçada em fornecer as complementações pontuais das informações e justificativas que esclarecem os procedimentos, ações e aspectos sumariados por este Colendo Tribunal, todas amparadas nos princípios e legislações que vinculam a atuação administrativa no Estado da Bahia, requer o processamento da resposta ora



fornecida a esta E. Corte de Contas.

Sem mais, é a resposta.



**Carlos Alberto Lopes Brasileiro**

Salvador, 18 de fevereiro de 2015.

TCE - PROTOCOLO GERAL  
RECEBIDO  
EM 19 / 02 / 2015  
*Luana*  
LUANA C. DOS REIS  
TCE - INOVA



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO Nº 1300110044469  
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À POBREZA  
- SEDES

**DESPACHO**

**TCE / GEARQ**  

---

**LEGIBILIDADE  
COMPROMETIDA**

Retornam os autos da SEDES, instando reconsideração do  
opinativo da Procuradoria Geral do Estado, lançado nos autos às fls. 251/9.

Inicialmente, cumpre pontuar que o presente pleito deveria ser  
objetivo de manifestação dos Procuradores que opinaram anteriormente. Ocorre  
que a questão jurídica suscitado nos opinativos anteriores foi enfrentada  
exaustivamente no Parecer nº PA-NPA-LMM-252/2011, da lavra da i. Procuradora  
Lízea Magnavita Maia, que foi chancelado pelo i. Procurador Assistente Paulo  
Borba Costa. Portanto, sendo este o cerne, da questão, considero desnecessária  
nova oitiva dos ilustres pareceristas.

Sobre a natureza do presente convênio, a i. Procuradora Lízea  
Magnavita considerou como sendo da subvenção, à luz do quanto textualmente  
assinalado pela Sra. Patrícia Oliveira Borges Silva de Almeida, Gestora  
Governamental, em seu despacho de fls. 185. Portanto, a conclusão da  
Procuradora não poderia ter sido outra. Uma vez que o ajuste foi caracterizado  
como subvenção, de fato, a entidade não reuniria condições para receber recursos  
públicos, considerando os óbices levantados pela i. Procuradora.

Não obstante, se me parece que, da mesma forma que o convênio  
que se encerrou em 30 de julho de 2011, o presente ajuste, a meu sentir, não tem





GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

TCE / GEARQ  

---

LEGIBILIDADE  
COMPROMETIDA

característica de subvenção. Com efeito, o ajuste visa a implementação de diversas ações na área Social, que vem sendo realizadas pelas Voluntárias Sociais, contemplando despesas necessárias para a devida execução, nos termos já analisado pela PGE, em situação anterior.

Sem embargos deste entendimento, compreendo que a relação entre Estado da Bahia e as Voluntárias Sociais carece de melhor adequação, com instrumentos jurídicos mais consentâneos com as funções desempenhadas pelas Voluntárias Sociais. Esta constatação não pode, entretanto, inibir a celebração do presente convênio, sob pena de colocar em risco a própria existência da entidade conveniente, que, durante anos, vem mantendo com o Estado da Bahia relação de parceria em diversas ações na área social, contribuindo decisivamente para implantação de políticas públicas. Portanto, é crucial que o Estado e Voluntárias Sociais possam encontrar uma solução que melhor discipline este relacionamento institucional, estabelecendo regras de convivência e exigindo, para tanto, prazo razoável para implantação deste novo modelo.

Deste modo, se afigura imperativo o estabelecimento de um período de transição, com prazo definido, a fim de que possa ser elaborado uma nova modelagem institucional, razão pela qual considero que a celebração do ajuste no modelo como proposto, afastados os traços de subvenção, seja o adequado para o presente momento.

Superada a questão da característica subvencional de ajuste, não há que falar no impedimento relacionado ao fato da entidade ser presidida pela Primeira Dama do Estado, uma vez que não disciplinada a questão pela legislação invocada no Parecer acima referido.



GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

No que tange aos demais aspectos suscitados nos opinativos, observa-se que a SEDES conseguiu complementar devidamente a instrução processual.

Isto posto, considero possível a celebração do ajuste, devendo a SEDES afastar os elementos que o caracterizam como subvenção.

Cumpre, ainda, à Secretaria, adotar as medidas visando a instituição de uma nova modelagem para ajustar a relação entre o Estado e Voluntárias Sociais.

À Casa Civil, independente de tramitação pelo Gabinete do Exmo. Procurador Geral do Estado, conforme autorização vigente.

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA, em 10 de outubro de 2011.

  
PAULO MORENO CARVALHO

Procurador Chefe

TCE / GEARQ  

---

LEGIBILIDADE  
COMPROMETIDA