

- Relatório de Auditoria -
Secretaria de Estado de Saúde – SES/MG
Convênios





RELATÓRIO DE AUDITORIA

Processo nº:

Órgão: Secretaria de Estado de Saúde – SES/MG

Natureza: Auditoria

Representantes legais

NOME	CARGO	PERÍODO DE GESTÃO	CPF / CNPJ
Antônio Jorge de Souza Marques	Secretário / SES	03/01/2011 a 14/01/2014	334.405.656-53
Alexandre Silveira de Oliveira	Secretário / SES	15/01/2014 a 03/04/2014	790.224.996-34
José Geraldo de Oliveira Prado	Secretário / SES	07/04/2014 a 31/12/2014	499.897.076-34
Gilberto José Rezende dos Santos	Chefe de Gabinete/SES	01/01/2015 a 13/01/2015	274.353.426-53
Fausto Pereira dos Santos	Secretário / SES	19/01/2015 a 06/05/2015	341.674.631-72
Luiz Savio de Souza Cruz	Secretário / SES	09/05/2016 a 18/11/2016 12/01/2017 a 31/01/2018	359.815.396-15
Nalton Sebastião Moreira da Cruz	Secretário Adjunto Secretário / SES	19/11/2016 a 27/08/2018 28/08/2018 até a data da auditoria.	515.749.006-25

Equipe de Auditoria

NOME	CARGO	MATRÍCULA
José Henrique Gomes Xavier	Coordenador	TC 1346-1
Cláudia Maria de Oliveira Frade	Analista de Controle Externo	TC 1579-0
Sergio Urbano Resende	Analista de Controle Externo	TC 1885-3

Colaboradores

Jaqueline Lara Somavilla – Analista de Controle Externo

Juliana Fagundes Mafra – Analista de Controle Externo

Maria dos Anjos Alves Diniz Anastácio – Oficial TCEMG

Roberto Miranda Colares Júnior – Analista de Controle Externo / SURICATO



Atos de Designação

Secretaria de Estado de Saúde: Ofício 005/2018/DCEE; e Portarias DCEE 002 e 003/2018, f. 1 a 3.

Superintendência Regional de Sete Lagoas: Ofícios 007 e 008/2018 DCEE; e Portaria DCEE 004/2018, f. 4 a 6.

Superintendência Regional de Ponte Nova: Ofícios 009 e 010/2018 DCEE; e Portaria DCEE 005/2018, f. 7 a 9.

Comunicados de Auditoria e Termo de Encerramento

01/2018 de 12/6/2018, f. 10 a 12; **02/2018** de 3/7/2018, f. 13 a 14; **03/2018** de 3/7/2018, f. 15 a 17; **04/2018** de 23/8/2018, f. 18 a 19; Termo de Devolução de Documentos de 23/8/2018, f. 20 a 21.

Siglas

- SES/MG – Secretaria de Estado de Saúde do Estado de Minas Gerais
- TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais
- SRS – Superintendência Regional de Saúde
- SURICATO – Central de Fiscalização Integrada e Inteligência
- TCE – Tomada de Contas Especial
- CGE – Controladoria Geral do Estado
- SEGOV – Secretaria de Estado de Governo
- AGE – Advocacia Geral do Estado
- SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
- FES – Fundo Estadual de Saúde
- PT – Plano de Trabalho
- PROHOSP – Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais
- DAE – Documento de Arrecadação Estadual
- DCRE – Diretoria de Convênios e Resoluções Estaduais
- SUS – Sistema Único de Saúde



1. INTRODUÇÃO

1.1 – Antecedentes

A presente auditoria teve origem em decisão prolatada nos autos do Processo 862.691 / Tomada de Contas Especial – conforme Notas Taquigráficas / 21ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno em 2/8/2017, f. 22 e Verso, qual seja – determinação desta Casa ao Controlador Geral do Estado para que procedesse ao seguinte levantamento:

- prestações de contas sem análise há mais de 180 dias;
- convênios com prazo vencido para prestação de contas que não tiveram a respectiva Tomada de Contas Especial – TCE instaurada;
- apurações de dano ao Erário, em andamento há mais de 180 dias, por outros atos ilegítimos e antijurídicos.

Em resposta à intimação constante do Processo supramencionado, por meio do Ofício GAB/CGE nº 187/2017, f. 23 a 26, a Controladoria Geral do Estado – CGE manifestou-se informando que desenvolveu trabalho conjunto com a Secretaria de Estado de Governo – SEGOV e com a Advocacia Geral do Estado – AGE para atendimento à determinação deste Tribunal, e procedeu à compilação e resumo das informações encaminhando-as por meio de mídia digital/CDs.

As propostas/CGE a serem implementadas pelo Governo, em conformidade com as possibilidades orçamentárias, financeiras e de pessoal, foram:

- aprimoramento do Sistema de Gestão de Convênios do Estado;
- publicação, no Portal de Convênios de Saída e Parcerias, do “Manual de Análise e Prestação de Contas de Convênios de Saída e de Apuração de Dano ao Erário”;
- capacitação dos Setores de Prestação de Contas de Convênio de Saída;
- elaboração de metodologia de levantamento de custos de Convênio de Saída;
- elaboração de proposta de normativo para tratamento de contas ilíquidas; e ainda,
- desenvolvimento e implantação de Sistema de acompanhamento de Tomadas de Contas Especiais.



De posse do referido Ofício 187/2017 e das informações solicitadas, o Presidente deste Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG determinou em 21/8/2017 por meio do Expediente 2767/2017, f. 27, a análise da documentação em referência pelas Diretorias Técnicas competentes e a indicação de possíveis ações de controle, observando-se os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco.

Conforme Mem. 003/2018/DCEE de 24/1/2018, f. 28, em cumprimento à determinação da Superintendência de Controle Externo e tendo em vista as improbidades identificadas nas transferências de recursos financeiros da Administração Pública Estadual mediante convênios, foi proposta a realização de auditoria incluída no Plano Anual de Atividades de Controle Externo/2018, aprovada pela Portaria 088/2017/Presidência. Ato contínuo, na mesma data, foi encaminhada a esta Coordenadoria mediante Mem. 004/2018/DCEE, f. 29, a documentação referenciada para subsidiar os trabalhos.

1.2 – Apresentação

Consideradas as competências dispostas no art. 30 da Resolução 03/2017 e, em especial, as atribuições contidas nos incisos V e VIII do mesmo artigo, deu-se início à fase interna, qual seja, análise das informações e síntese dos dados pelo Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência – SURICATO. A análise documental (informações CGE e mídia digital/CDs) resultou no Relatório Técnico, f. 30 a 36/Verso, encaminhado a esta Coordenadoria, que foi base para o desenvolvimento dos trabalhos.

1.3 – Objeto

A presente auditoria teve por objeto avaliar a gestão dos convênios celebrados pelo Estado, e indicar possíveis ações de controle observando-se os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, conforme a determinação da Presidência desta Casa.

1.4 – Escopo da Auditoria

Dada a amplitude dos levantamentos apontados “Convênios Gerais celebrados pelo Estado”, tornou-se necessário o processamento das informações delimitando o universo a ser trabalhado nesta auditoria.

1.4.1 – Síntese de dados relevantes

De acordo com o Relatório Técnico/SURICATO, f. 30 a 36/Verso, o levantamento de dados/informações feito pela CGE ateu-se à Administração Direta, Autárquica e Fundacional incluindo Órgãos e Entidades integrantes da Administração Pública em 31/12/2016. A “Relação de Órgãos” que possuíam convênios a partir de 2007, encontra-se à f. 31/Verso.

Os dados apresentados referem-se ao período 2007 a 2016, e constaram das informações gerais consolidadas, f. 32, o total de 51.422 termos distintos, nas condições abaixo discriminadas, conforme o *status* da prestação de contas:

Tabela 1 – Levantamento Geral Convênios

<i>Status</i> Prestação de Contas (PC) Final PRAZO	Convênios		Recursos Financeiros (R\$) Concedente + Parlamentar	
	Quantidade	%	Valor	%
Cancelado	1.068	2,08	133.568.402,36	1,22
Encerrado	44.659	86,85	8.079.148.555,12	73,85
SubTotal	45.727	88,93	8.212.716.957,48	75,07
Prazo de PCs não esgotado	1.158	2,25	198.204.921,81	1,81
Vigente	4.537	8,82	2.529.087.207,64	23,12
Total Geral	51.422	100,00	10.940.009.086,93	100,00

Fonte: Relatório SURICATO/Anexo 7 do RI/ Base de dados PRODEMGE/ SIGCON, f. 30 a 36/Verso

Destaca-se nas informações acima o volume de Termos celebrados com “Prazos de Prestação de Contas Cancelados/Encerrados” constantes do **SubTotal**, e que se enquadram na demanda determinada por esta Casa à CGE. O quantitativo de 45.727 processos representando 88,93% do total, e o valor de R\$ 8.212.716.957,48 –

equivalente a 75,07% do somatório foram discriminados por Secretaria/Órgão à f. 32/Verso.

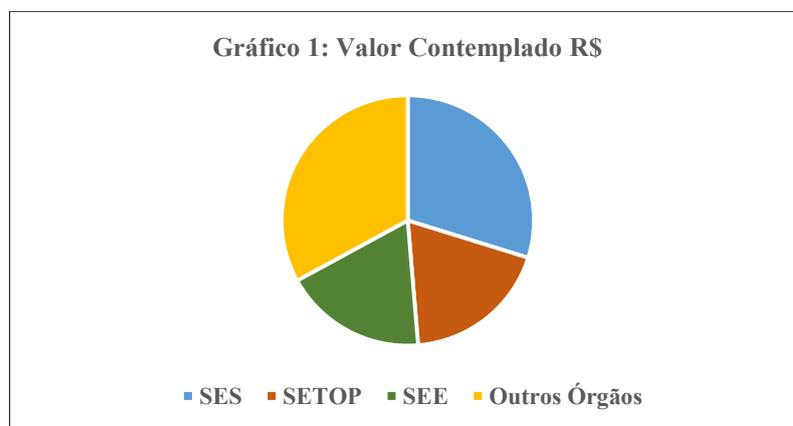
As Secretarias de Estado de Saúde (SES), Transporte e Obras Públicas (SETOP) e de Educação (SEE) foram contempladas como o maior volume de recursos, representando 49,75% do total de Convênios e 67,03% do montante de recursos, como segue:

Tabela 2 – Representatividade Órgãos

Secretarias/Órgãos	Quantidade Convênios	%	Valor / R\$ (*)	%
SES	9.071	19,84	2.448.948.951,18	29,82
SETOP	5.110	11,18	1.549.362.563,66	18,87
SEE	8.565	18,73	1.506.065.391,20	18,34
Outros Órgãos	22.981	50,26	2.708.340.051,44	32,97
Total	45.727	100,00	8.212.716.957,48	100,00

Fonte: Relatório SURICATO / “Status PC final convênios – PRODEMGE”, f. 32/Verso

(*) Concedente + Parlamentar



Ainda, neste escopo (f. 32/Verso) a Secretaria de Estado de Saúde – SES/MG foi o órgão com maior quantitativo de “Termos” celebrados (9.071) e também em montante de recursos financeiros recebidos (R\$ 2.448.948.951,18).

Na sequência, dos 45.727 processos supramencionados, após expurgar aqueles convênios ainda vigentes, aqueles com prestações de contas aprovadas, e aqueles cancelados, restou o saldo de 13.100 “Convênios levantados”, como consta da tabela f. 33.

No levantamento final, f. 34/Verso, chegou-se ao total de 804 (oitocentos e quatro) convênios que se enquadraram na demanda deste Tribunal, qual seja:

Tabela 3 - Levantamento Acórdão 862.691

**Convênios celebrados de 2007 a 2016 – Registrados no SIGCON/MG
 Data Referência do Inventário 31/12/2016**

Itens Solicitados	Situação dos Convênios	Quantitativo SURICATO
1	Convênios com PC final entregue e sem análise há mais de 180 dias	305
2	Convênios com mais de 180 dias entre a data final para PC e a data de instauração da Tomada de Contas Especial/TCE, ou 31/12/2016 (data de referência do inventário), caso a TCE não tivesse sido instaurada	499
TOTAL		804

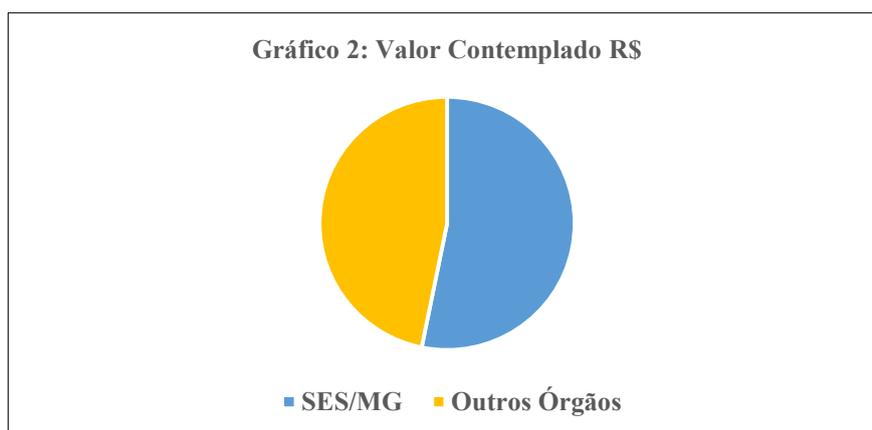
Fonte: Relatório SURICATO / Anexo 8/Resumo Levantamento de Convênios, f. 34/Verso.

O total de 804 (oitocentos e quatro) convênios foi desmembrado também por Secretaria, como indicado à f. 35, ficando confirmada a SES/MG como a de maior relevância quantitativa e financeira, como segue:

Tabela 4 – Representatividade da SES

Secretarias/Órgãos	Quantidade Convênios	%	Valor / R\$	%
SES/MG	380	47,26	139.040.684,19	53,20
Outros Órgãos	424	52,74	122.304.106,41	46,80
Total	804	100,00	261.344.790,60	100,00

Fonte: Relatório SURICATO, f. 35, “Contagem de Convênios/Valor”



Em conclusão, e seguindo o mesmo critério determinado pelo TCEMG, na apuração geral descrita à f. 220 o SURICATO informou a existência da seguinte situação quanto aos 380 Convênios celebrados com a SES/MG:

- 242 com mais de 180 dias decorridos entre a data final para prestação de contas e a data de instauração da tomada de Contas Especial, assim discriminados:

Tabela 4 (A) – Situação 1

Situação/SES	Sub Total Convênios	% SubTotal	Valor / R\$ Milhões Dano após correção SELIC
Não tiveram TCE instaurada	213	88,02	62,569
Tiveram TCE instaurada após 180 dias	20	8,26	3,248
Não apresentaram informação	9	3,72	1,669
SubTotal	242	100,00	67,486

Fonte: Relatório SURICATO, f. 35/Verso

- 138 com mais de 180 dias da prestação de contas entregue sem análise:

Tabela 4 (B) – Situação 2

Situação/SES	Sub Total Convênios	% SubTotal	Valor / R\$ Milhões Dano após correção SELIC
Não tiveram TCE instaurada	101	73,19	50,951
Tiveram TCE instaurada após 180 dias	23	16,67	10,167
Não apresentaram informação	14	10,14	3,012
SubTotal	138	100,00	64,130

Fonte: Relatório SURICATO, f. 36

1.4.2 – Dos aspectos considerados para compor a amostra, com opção pela SES/MG

Identificada a representatividade da Secretaria de Estado de Saúde no contexto de sua materialidade e de pendências em relação à prestação de contas, ela foi selecionada como objeto dos trabalhos e o planejamento da auditoria previu:

- o exame das normas pertinentes e sua observância, desde o repasse dos recursos até a sua utilização;
- a análise amostral dos convênios, termos aditivos, prestações de contas e controles internos;

- a verificação *in loco* de casos concretos – Auditoria em duas Superintendências Regionais de Saúde e em dois Hospitais.

A definição do escopo foi limitada pelo reduzido número de integrantes da equipe, pelo extenso passivo de convênios pendentes de análise, pela distribuição geográfica das Superintendências Regionais de Saúde e dos Hospitais auditados quando da fase de visitas *in loco*, bem como pela logística de deslocamento e acesso a tais Unidades de Saúde.

A metodologia adotada e o conteúdo, que incluiu equipamentos hospitalares, aquisição de veículos, obras, dentre outros, evidenciaram a visualização global da situação da SES/MG naquele momento, relativamente à gestão de tais recursos, vez que há padronização na conduta e na documentação para o monitoramento/acompanhamento, mediante legislação regente.

1.4.3 – Matriz de Planejamento

Para alcance do objetivo proposto, qual seja, avaliar a regularidade/conformidade do repasse de recursos por meio de convênios celebrados pelo Estado por intermédio da Secretaria de Estado de Saúde no período de 2013 a 2017, foi elaborada a Matriz de Planejamento, f. 37 a 38, delimitando-se o escopo pelas seguintes questões de auditoria:

- I) A SES está adequadamente estruturada para celebrar Convênios e realizar o controle dos recursos repassados?**
- II) O objeto dos Convênios dos processos da amostra selecionada para análise, aquisição de medicamentos e equipamentos hospitalares, execução de obras e instalações, entre outros, e daqueles referentes à aquisição de bens não fracionáveis (veículos) foi ou está sendo efetivamente cumprido?**

Visando conhecer a gestão dos recursos financeiros repassados mediante Convênios e a estrutura/atuação da SES/MG para o acompanhamento dos mesmos, foi realizada reunião em 12/6/2018 com dirigentes da Secretaria para explanação do cenário no Estado e esclarecimento de dúvidas.

As informações complementares ao trabalho foram formalizadas nos Comunicados de Auditoria 01 a 04/2018, f. 10 a 19, sendo as respostas sintetizadas em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado

vários documentos elaborados pelas áreas responsáveis na Secretaria, discriminados ao longo deste Relatório. Além disso, foi aplicado questionário eletrônico aos titulares de todas as Superintendências Regionais de Saúde do Estado, tendo sido obtida taxa de retorno de 89,29 % (oitenta e nove vírgula vinte e nove por cento).

1.4.4 – Da amostra

A amostra selecionada para a auditoria incluiu 11 (onze) convênios de 7 (sete) Superintendências Regionais distintas, quais sejam: **Diamantina, Divinópolis, Ponte Nova, Itabira, Uberaba, Sete Lagoas, Belo Horizonte**. Os objetos variaram entre aquisição de medicamentos, equipamentos/bens permanentes, e obras – perfazendo o montante financeiro de R\$ 4.749.827,85 (quatro milhões, setecentos e quarenta e nove mil, oitocentos e vinte e sete reais e oitenta e cinco centavos). O detalhamento será apresentado quando da análise dos Processos neste Relatório.

Consideradas as limitações já citadas para a definição do escopo, na fase de execução dos trabalhos de campo foi realizada auditoria *in loco* em duas das Superintendências Regionais, como já dito, e em cada uma foi selecionado um hospital localizado na cidade sede ou próxima, a elas vinculado naquele momento, tendo em vista o lastro financeiro e a obrigatoriedade de prestação de contas gerados pela celebração dos “Termos”, quais sejam:

➤ **Superintendência Regional de Sete Lagoas**

- Irmandade de Nossa Senhora das Graças – aquisição de equipamentos/máquinas de hemodiálise (Convênio **3.230/2015**);

*Ressalta-se que, tendo em vista informações relevantes surgidas durante a auditoria/entrevistas nesta Regional, constatou-se fato novo em relação ao Planejamento inicial qual seja, obras de construção e instalação do Hospital Regional de Sete Lagoas (Convênios **768/2009, 175/2010, 203/2011 e 2.103/2013**) paralisadas e abandonadas, e que resultou na Representação nº **1.054.038**, apresentada por esta Coordenadoria em 09/10/2018.*

➤ **Superintendência Regional de Ponte Nova**

- Casa de Caridade de Viçosa / Hospital São Sebastião – construção da UTI Neonatal e UTI Pediátrica, e aquisição de equipamentos/materiais de consumo (Convênio **1.992/2012**).

1.5 – Metodologia

Os exames foram realizados em conformidade com as Normas Gerais de Inspeção e Auditoria aprovadas pela Resolução TCEMG 10/98 de 09/12/1998, com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, bem como com o Manual de Auditoria desta Corte.

A avaliação amostral dos convênios e sua gestão pautou-se nos aspectos - conformidade, eficiência e efetividade na utilização dos recursos em casos concretos. Determinado o objeto, a equipe estabeleceu os processos operacionais a serem avaliados. Na fase de planejamento foram adotados os seguintes procedimentos:

- verificação do Relatório Técnico SURICATO – Mem. 035/2018/DCEE que sintetizou as informações apresentadas pela CGE, SEGOV e AGE, incluindo dados da PRODEMGE;
- consultas ao Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, realizadas pelo SURICATO/TCEMG, bem como pela SES/MG;
- levantamento da legislação aplicável;
- análise de documentos administrativos requeridos à SES/MG, via Comunicados de Auditoria, f. 10 a 19;
- reuniões/entrevistas com técnicos e gestores da SES/MG, bem como com responsáveis nos hospitais visitados;
- envio de questionário eletrônico aos Superintendentes Regionais relativamente às prestações de contas;
- questionário específico quanto à gestão dos recursos, àqueles titulares das Superintendências Regionais de Saúde – SRS's que compõem a amostra;
- circularização de informações.

1.6 – Legislação Aplicável

- Constituições Federal e Estadual;
- Decreto 45.812 de 14/12/2011, que dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais;
- Decreto Estadual 43.635/2003 de 20/10/2003, que dispõe sobre a celebração e prestação de contas de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos;
- Decreto Estadual 46.319/2013, que dispõe sobre a transferência de recursos financeiros da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, mediante Convênio de Saída;
- Decreto 46.831/2015 de 14/9/2015, altera o Decreto 46.319 de 26/9/2013 dentre outros;
- RESOLUÇÃO SES 3.070 de 30/12/2011, dispõe sobre a organização dos processos de trabalho das Superintendências Regionais de Saúde (SRS) e Gerências Regionais de Saúde (GRS);
- Resolução Conjunta SEGOV/AGE 002 de 27/9/2013, dispõe sobre a regulamentação do Decreto nº 46.319 de 26/9/2013;
- Resolução Conjunta SEGOV/AGE 004 e Anexos, de 16/9/2015, dispõe sobre a regulamentação do Decreto nº 46.319 de 26/9/2013;
- Resolução Conjunta SEGOV/CGE 01 de 26/5/2017, que estabelece o Regulamento do Cadastro Geral de Convenentes;
- Resolução Conjunta SEPLAG/CGE 9.447 de 15/12/2015, que dispõe sobre os procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços e regulamenta a utilização de preços de referência disponibilizados pelo Módulo de Melhores Preços do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – SIAD.

2. VISÃO GERAL

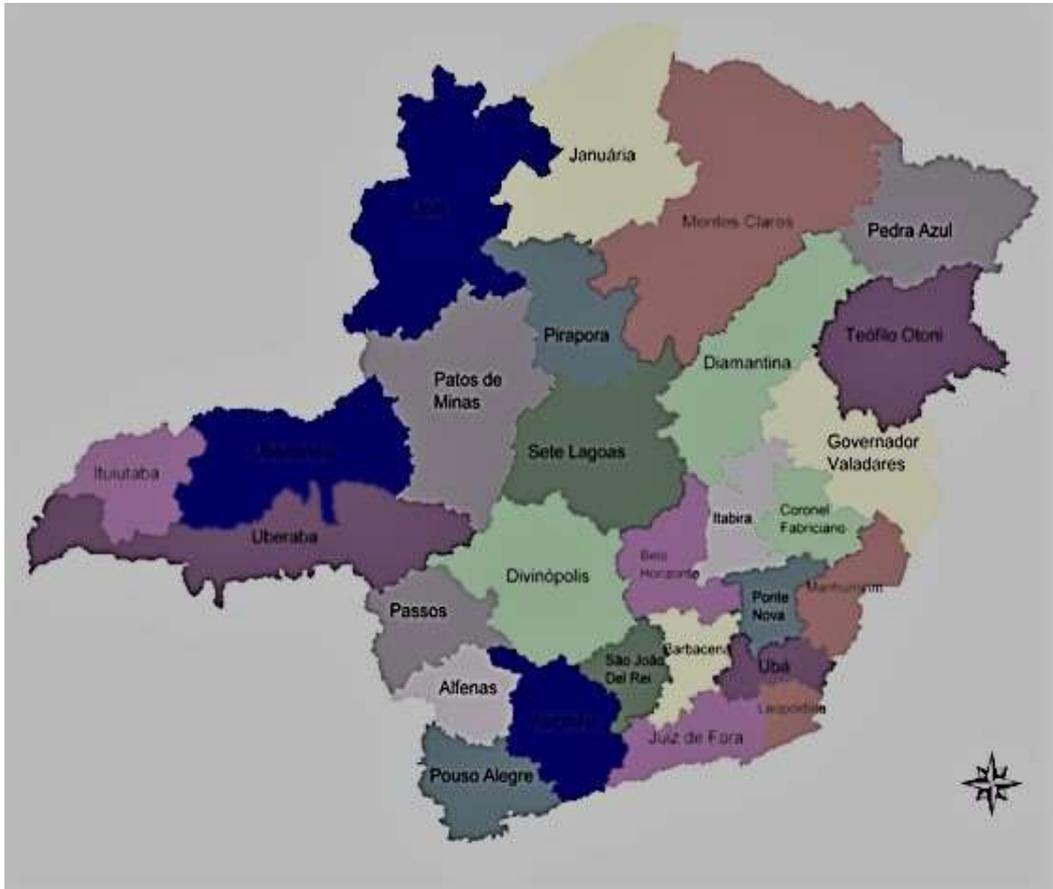
2.1 – Da finalidade / Estrutura da SES

A SES tem por finalidade formular, regular e fomentar as políticas de saúde pública no Estado de Minas Gerais, atuando em cooperação com os demais entes federados na prevenção, promoção, preservação e recuperação da saúde da população conforme disposto no Decreto 45.812/2011.

Na sua estrutura constam 28 (vinte e oito) Superintendências Regionais para apoiar, implementar e monitorar as políticas e ações definidas, fortalecendo a governança regional do Sistema Estadual de Saúde em suas áreas de abrangência, distribuídas geograficamente como indicado abaixo. Suas competências estão descritas nos incisos I a VI, art. 51 do referido Decreto, quais sejam:

- I - coordenar, implementar, monitorar e avaliar as redes e ações de saúde, em todos os níveis de atenção, no âmbito regional;
- II - promover e fortalecer ações de vigilância em saúde articulando-se com os municípios, órgãos e instituições com os quais apresentem interfaces em saúde;
- III - coordenar, monitorar e acompanhar o sistema de regulação assistencial;
- IV - auxiliar os municípios na criação de uma identidade macro e microrregional, fortalecendo o sistema de governança e promovendo o alinhamento tático da gestão regional;
- V - gerenciar e executar as atividades de gestão de pessoas, de material, de patrimônio, de consumo, de administração orçamentária, contábil, financeira e de prestação de contas necessárias ao seu funcionamento;
- VI - implantar, monitorar as ações de mobilização social em saúde na respectiva região.

Divisão Administrativa de Minas Gerais – Regionais SES/MG



Fonte: Site Secretaria de Estado de Saúde MG / 2018

2.2 – Dos Convênios

A transferência de recursos financeiros da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, mediante convênio de saída é regulamentada pelo disposto no Decreto 46.319/2013.

Visando conhecer a real situação da SES/MG quanto à gestão de convênios, por meio do Comunicado de Auditoria 01/18 esta Equipe solicitou que a Secretaria informasse o trâmite adotado para a celebração de tais termos, a participação das Regionais de Saúde nos processos, o procedimento adotado para o repasse dos recursos, e os controles utilizados para o seu monitoramento e acompanhamento. Nesse sentido, foi apresentado o Memorando SES/SUBSILS 108/2018, f. 39 a 41, informando, dentre



outros, o fluxo adotado referente aos trâmites básicos das prestações de contas, o número de analistas e convênios em aberto por “Regional”, bem como a carência de mão de obra para a análise dos processos.

Conforme Memorando SES/SUBSILS 177/2018 da Diretoria de Convênios e Resoluções Estaduais – DCRE, f. 42 a 46, a avaliação dos critérios de oportunidade e conveniência para a celebração dos Convênios de Saída cabe ao Gestor do Fundo Estadual de Saúde – FES, no âmbito de sua discricionariedade, e ocorre conforme solicitações encaminhadas pelos interessados ao Gabinete SES, mediante propostas e documentos pertinentes. Outras demandas advêm de recursos de Emendas Parlamentares, cujos destinatários são escolhidos pelos Deputados.

Quanto à operacionalização, têm-se que os recursos são repassados pela SES ao conveniente, mediante depósito diretamente na conta bancária específica em instituição financeira oficial, e a autorização de pagamento pela Secretaria/Gabinete ocorre após verificação da disponibilidade financeira. Atendendo ao disposto nos artigos 32 a 35 da Resolução Conjunta SECOV/AGE 004/2015, a Diretoria de Convênios e Resoluções Estaduais confirma a regularidade do conveniente antes de efetuar os repasses à conta única. Verificada qualquer irregularidade na execução do objeto, a SRS orienta o conveniente quanto às medidas cabíveis na busca de solução e comunica o fato à Diretoria de Convênios a fim de que esta formalize a notificação para continuidade dos pagamentos.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1 – Informações Gerais

Nos levantamentos de dados atinentes à auditoria foi detectado por meio de diligências preliminares um volume significativo de prestações de contas pendentes de análise, e por meio de pesquisa no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI um registro de valores repassados inferiores àqueles empenhados, provenientes dos convênios celebrados.

Visando complementar as informações já requeridas no Comunicado de Auditoria 01/2018, f. 10 a 12, esta Equipe emitiu o Comunicado 03/2018, f. 15 a 17, solicitando que a Secretaria acrescentasse, dentre outros, o quantitativo de convênios

celebrados em cada um dos exercícios no período delimitado no escopo, os montantes de recursos empenhados e aqueles repassados/pagos de janeiro/2013 a dezembro/2017, por meio de tais instrumentos. Foram recebidas respostas por *e-mail*, indicando o que se segue:

Tabela 5 – Convênios Celebrados X Recursos Despendidos

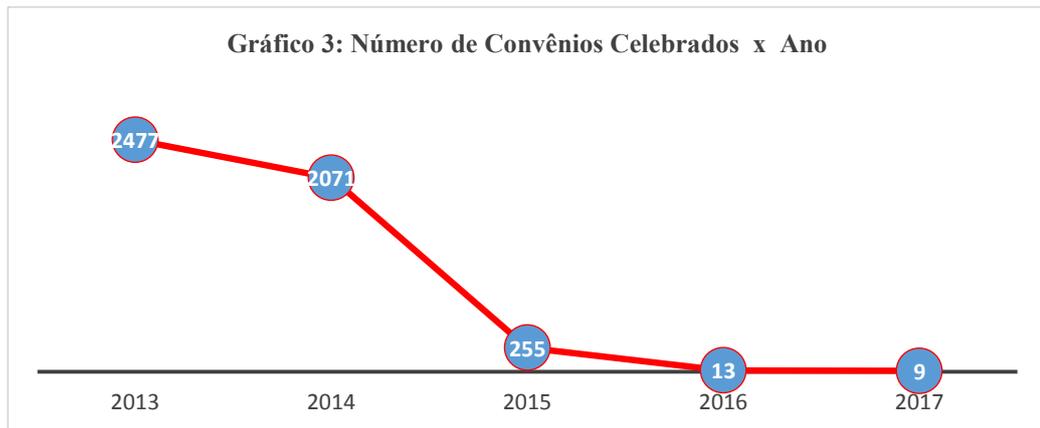
ANO	Quantidade Convênios Celebrados	Montante de Recursos (R\$)				
		Empenhado	Pago	%	Restos a Pagar	%
		(A)	(B)	(B) / (A)	(C)	(C) / (A)
2013	2.477	606.071.945,59	408.842.103,07	67,46	197.229.842,52	32,54
2014	2.071	221.838.996,92	124.534.041,92	56,14	97.304.955,00	43,86
SubTotal	4.548	827.910.942,51	533.376.144,99	---	294.534.797,52	---
2015	255	78.353.585,02	54.311.335,63	69,32	24.042.249,39	30,68
2016	13	3.975.779,18	1.300.541,82	32,71	2.675.237,36	67,29
2017 (*)	9	8.715.825,82	5.134.150,25	58,91	1.533.333,33	17,59
SubTotal	277	91.045.190,02	60.746.027,70	---	28.250.820,08	---
Total	4.825	918.956.132,53	594.122.172,69	---	322.785.617,60	---

Fonte: Respostas ao Comunicado de Auditoria 03, recebidas via *e-mail*.

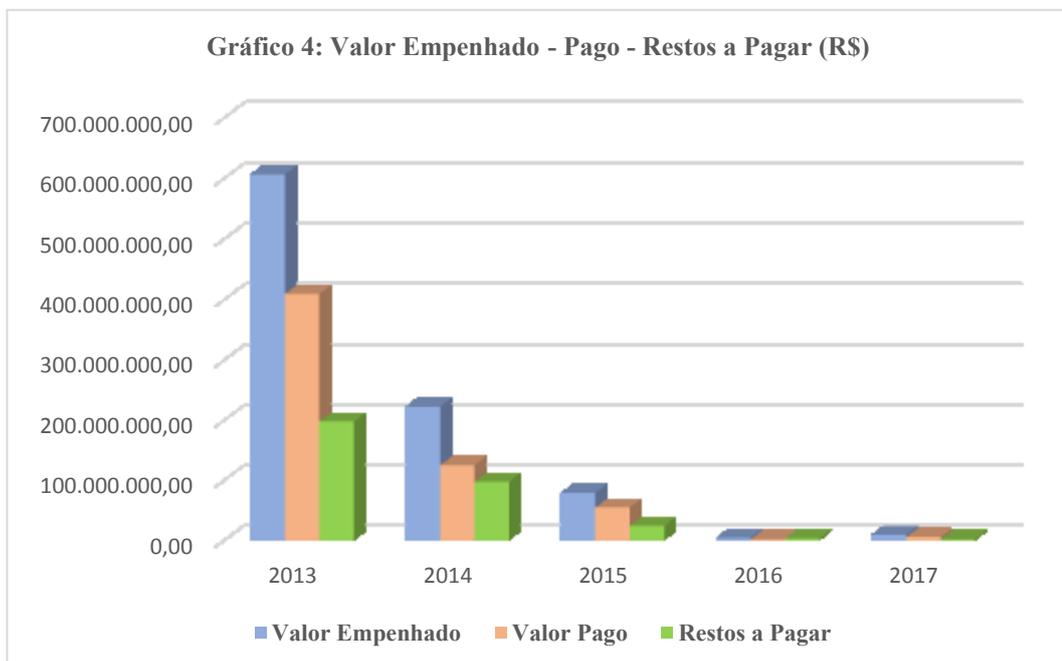
(*) Parte das despesas dos convênios de 2017 foram empenhadas somente no exercício de 2018. Assim há valores ainda devidos dos convênios de 2017 que não estão inscritos em Restos a Pagar e sim no Saldo Liquidado a pagar orçamentário.

Observa-se que nos exercícios de 2013 e 2014 foi celebrado um grande número de convênios, somando-se 4.548 instrumentos com um montante de recursos pagos de R\$ 533.376.144,99, indicando concentração no período, com diminuição acentuada nos exercícios seguintes.

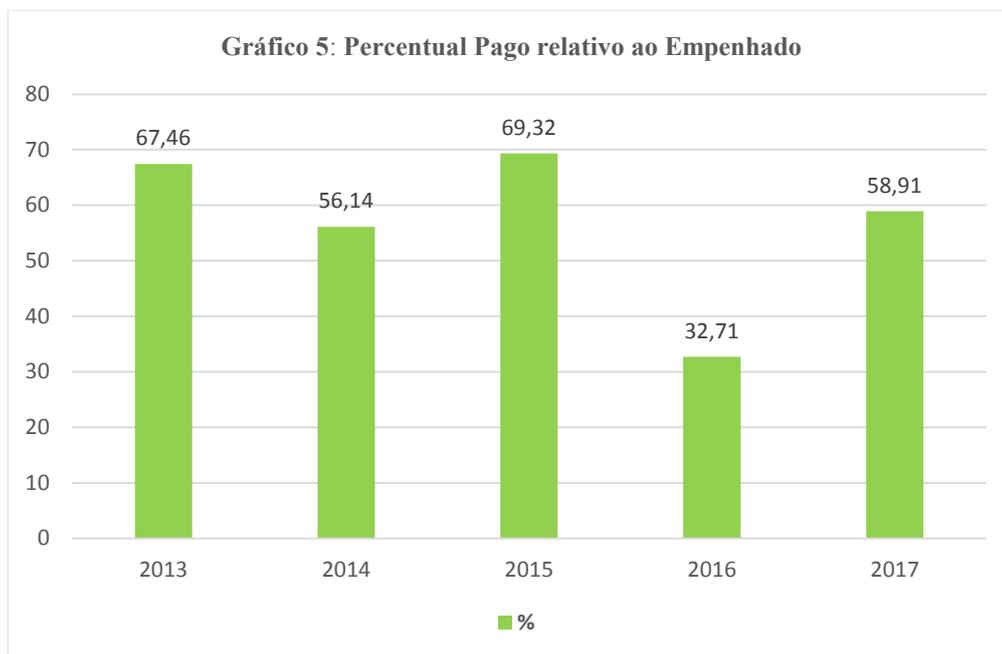
De acordo com a atual Gestão Central da SES, essa Administração ao tomar posse a partir de 2015, diante da incapacidade de gerenciamento do volume de convênios vigentes, agravada pela indisponibilidade financeira do Estado para cumprimento dos repasses acordados nos termos até então celebrados, não teve outra alternativa senão reduzir a celebração de novos ajustes, como demonstrado no Gráfico 3.



Além disso, verificou-se que os recursos efetivamente repassados não condizem com o montante empenhado, formando um passivo significativo de Restos a Pagar, o que vem comprometendo a gestão dos convênios, e o cumprimento dos objetos pactuados nos instrumentos para o atendimento à população / Gráfico 4.



Para melhor visualizar os montantes pagos frente aos empenhados, apresentamos o “Gráfico 5” indicando o percentual em cada um dos exercícios da análise, que resulta em uma média simples de apenas 56,91 % do planejado, no período:



Fica confirmado o descumprimento no repasse de recursos pelo Estado, agravando as dificuldades na gestão dos convênios, nos períodos indicados. Tal inadimplência e a não liberação total dos recursos programados, têm gerado:

- um grande volume de obras em estágios avançados de construção mas, ainda inacabadas com riscos de deterioração estrutural, seguido de necessidade de obras adicionais;
- a pulverização de diversos montantes de recursos financeiros paralisados em contas bancárias de aplicação com baixa rentabilidade por período prolongado e não utilizado no instrumento celebrado, em razão do valor da parcela liberada inicialmente ser insuficiente para o cumprimento dos objetos pactuados nos convênios referentes à aquisição de veículos e equipamentos, bem como de instalações diversas;
- expectativa da população quanto ao benefício a ser atingido pelo cumprimento do objeto do convênio, seja pela conclusão e funcionamento de hospitais, aquisição de ambulâncias, aquisição de equipamentos hospitalares, dentre outros.

- sucessivos aditamentos dos termos de convênios, inclusive com a iminência de atingir o prazo máximo legal de vigência, de 60 (sessenta) meses previsto no art. 17 do Decreto Estadual 46.319/2013.

Questionada pela equipe de auditoria sobre a recorrência deste fato, a SES no Memorando 177/2018, f. 42 a 46, trouxe a **excepcionalidade** prevista no § 4º, art. 57 da Lei 8.666/93, que permite a prorrogação por mais 12 (doze) meses, se devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior.

Nesse sentido a AGE, por meio da Nota Jurídica 4.761 de 17/01/2017, f. 47 a 53, ponderou que “a legitimidade da prorrogação tem por fundamento a viabilização e o alcance do objetivo inicialmente pactuado, que, presume-se permanece revestido do interesse público que deu causa à celebração do convênio.”. Afirma que o limite temporal de 60 (sessenta) meses, previsto inicialmente para os contratos da Lei 8.666/93 pode ter sua aplicação afastada nos convênios [...] Prorrogação essa condicionada à preservação do objeto do convênio e à manutenção do interesse público em sua consecução, nos “casos em que o órgão ou entidade concedente não cumpre com a obrigação previamente estipulada deixando de efetuar o repasse que lhe competia a tempo e modo”. Exigindo-se do gestor manifestação fundamentada sobre os motivos aptos a **justificar a excepcional extensão da vigência** do ajuste”. (g.n.)

Em relação ao grande número de prestações de contas pendentes, verifica-se que o volume de convênios celebrados, e que se encontram na condição “em aberto – base junho/2018” (Memorando 108/2018, f. 39 a 41), não condiz com o número de servidores responsáveis pela análise dos processos nos setores de Prestação de Contas, corroborando com o aumento do passivo como se vê abaixo:

Tabela 6 – Convênios em Aberto X Número de Analistas

Regional	Convênios / Prestação de Contas Pendentes	Número Analistas
Alfenas	18	2
Barbacena	91	4
Belo Horizonte	571	18
Coronel Fabriciano	149	2
Diamantina	229	1
Divinópolis	681	3
Governador Valadares	125	3
Itabira	122	2
Ituiutaba	65	1
Januária	115	3
Juiz de fora	296	3
Leopoldina	58	1
Manhumirim	106	2
Montes Claros	233	8
Passos	29	2
Patos de minas	218	3
Pedra Azul	130	2
Pirapora	32	3
Ponte Nova	144	1
Pouso Alegre	42	3
São João Del Rei	7	2
Sete Lagoas	131	3
Teófilo Otoni	98	4
Ubá	52	1
Uberaba	47	2
Uberlândia	208	2
Unaí	12	1
Varginha	188	4
Total	4197	86

Fonte: Diretoria de Prestação de Contas/SES/ Memorando SES/SUBSILS 108/2018, f. 39 a 41.

Obs.: Além dos convênios supracitados os analistas são responsáveis também pela análise de Termos aprovados mediante Resolução quais sejam – PROHOSP/Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais, e outros, bem como, demandas oriundas do Ministério Público, do Poder Judiciário, do TCEMG, da Advocacia Geral do Estado/AGE.

A SES não estabelece prazo para análise dos processos de prestações de contas, e tendo em vista a deficiência de pessoal nas áreas afins, combinado com o excesso de termos celebrados como indicado na “Tabela 6” acima, resulta em sobrecarga dos setores e conseqüente acúmulo de pendências nas liberações dos mesmos.

Foi informado pela Secretaria, que visando aprimorar as deficiências detectadas em relação ao grande volume de processos pendentes de análise foi elaborado um Plano de Ação Emergencial (f. 54 a 76) , onde buscou-se priorizar as seguintes demandas: fluxo de processos e capacitação de servidores; termos destinados ao Programa de Fortalecimento e Melhoria da Qualidade dos Hospitais – PROHOSP; convênios de



valores superiores a R\$ 1,5 milhões; convênios vencidos depois de 2015; construção dos Hospitais Regionais, bem como as demandas provenientes do Ministério Público e Órgãos de Controle.

A insuficiência de pessoal capacitado para desenvolver os trabalhos vem sendo objeto de reiteradas solicitações de contratações de funcionários a fim de fazer frente às demandas e ao passivo de processos.

Além disso, conforme Memorando SES/SUBSILS 177/2018, f. 42 a 46, a Diretoria de Convênios e Resoluções Estaduais reiterou os esforços que vêm sendo feitos na busca de soluções para a situação existente e melhoria do monitoramento das ações desenvolvidas, informando à fl. 43 que nunca houve um acompanhamento sistemático da execução dos convênios celebrados no âmbito da SES/MG. As fiscalizações eram realizadas pelas Regionais de Saúde de forma pontual, não regular.

E quando da posse da atual diretoria em meados de 2015 visando dar cumprimento ao estabelecido no inc. VIII, art. 27 do Decreto Estadual 46.319/2013 e art. 37 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE 004/2015, que prevê a indicação de servidor ou equipe responsável pelo acompanhamento e fiscalização do convênio, ciente da ausência das nomeações requereu providências, via Memorandos 2.327/2016, 2.918/2016 e 498/2017, fl. 77 a 82.

Assim, em 2018, foram designados os Gestores vinculados às Subsecretarias de Vigilância e Proteção à Saúde, bem como, de Gestão Regional e de Políticas e Ações em Saúde, sendo que caberá às Superintendências Regionais a indicação final dos Fiscais para cada convênio.

Complementarmente, determinou a todos os convenientes o envio semestral do Relatório de Monitoramento de Metas conforme art. 36 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE 004/2015 e art. 44 do Decreto 46.319/2013. Trata-se de ação de controle para verificação do cumprimento do Plano de Trabalho.

3.2 – Dos Processos da Amostra

Como já citado no item 1.4.4, a amostra selecionada para a auditoria foi composta de 11 (onze) convênios, perfazendo o montante de recursos financeiros de R\$ 4.749.827,85 (quatro milhões, setecentos e quarenta e nove mil, oitocentos e vinte e sete reais e oitenta e cinco centavos), como segue:

Tabela 7 – Processos Analisados – Amostra

ITEM	Nº Convênio	Convenente / SRS	Objeto	Valor (R\$)	Análise	
					Descrição	CONCLUSÃO / Tempo que o recurso ficou disponível sem utilização
1	1558/2014	Prefeitura Municipal de Diamantina / Diamantina	Aquisição de medicamentos destinados à Assistência à Saúde	30.951,90 30.000 + 951,90 (Contrapartida)	<ul style="list-style-type: none"> • Repassado apenas R\$ 1.500,00, ou seja, 5,00 % do valor programado. • Foram celebrados 3 (três) aditivos prorrogando a vigência e posteriormente rescindido com a prestação de contas e devolução do recurso acrescido dos rendimentos. R\$ 1.775,93, f. 83. 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 anos 5 meses. Rescindido
2	1312/2014	Prefeitura Municipal de Diamantina / Diamantina	Aquisição de três consultórios odontológicos para UBS Bela Vista	56.550,00	<ul style="list-style-type: none"> • Repassado apenas R\$ 2.500,00, ou seja, 4,42 % do valor programado. • Foram celebrados 3 (três) aditivos prorrogando a vigência e posteriormente rescindido com a prestação de contas e devolução do recurso acrescido dos rendimentos. R\$ 3.095,19. f. 84. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 anos 10 meses. Rescindido
3	1321003062/2015	Casa de Caridade Manoel Gonçalves de Sousa Moreira – Itaúna / Divinópolis	Aquisição de equipamento e material permanente para Unidade de Atenção Especializada em Saúde	100.000,00	<ul style="list-style-type: none"> • Repassado valor integral como programado. • Foi celebrado 1 (um) aditivo para utilização de parte do saldo residual para ampliação da meta física. • Devolução de saldo residual final R\$ 362,43, f. 85. • Prestação de contas apresentada aguardando análise da SES. 	<ul style="list-style-type: none"> • Execução total do convênio com devolução de saldo residual.
4	1321003063/2015	Hospital São Vicente de Paulo - Araçuaí / Diamantina	Aquisição de equipamentos hospitalares	133.333,00	<ul style="list-style-type: none"> • Repassado valor integral como programado. • Foi celebrado 1 (um) aditivo para prorrogar a vigência em razão do atraso na liberação do recurso. • Devolução de saldo residual final R\$ 9.766,19. f. 86. • Prestação de contas apresentada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Execução total do convênio com devolução de saldo residual.

Tabela 7 – Processos Analisados – Amostra

ITEM	Nº Convênio	Conveniente / SRS	Objeto	Valor (R\$)	Análise	
					Descrição	CONCLUSÃO / Tempo que o recurso ficou disponível sem utilização
5	1992/2012	Casa de Caridade de Viçosa - Hospital São Sebastião / Ponte Nova	Construção da UTI Neonatal e UTI Pediátrica, e aquisição de equipamentos e materiais de consumo	3.576.242,95	<ul style="list-style-type: none"> Embora celebrado o convênio em final de 2012 foi repassado <u>parcialmente</u> o valor programado. Em maio/2013 (1.572.998,95) e em setembro/2013 (1.000.000,00), restando pendente ainda o montante de R\$ 1.003.244,00. Convênio vem sendo aditado sucessivamente prorrogando a sua vigência, em razão de atraso no repasse dos recursos, ultrapassando inclusive o prazo máximo estabelecido legalmente de 60 (sessenta) meses. Até a data da auditoria haviam sido celebrados 8 (oito) termos aditivos para prorrogar a vigência, sendo o último prazo até 20/12/2018. 	<ul style="list-style-type: none"> Apresentada prestação de contas parcial em novembro/2015 demonstrando haver em 31/10/2015 um saldo de R\$ 146.944,76 aplicado na Caixa Econômica Federal. <p>OBS.: Convênio foi objeto de auditoria <i>in loco</i>, sendo identificados achados, os quais serão descritos no item específico deste relatório.</p> <p>Quando da auditoria foi constatado que o valor aplicado acima citado foi utilizado em objeto estranho àquele previsto no Plano de Trabalho.</p> <ul style="list-style-type: none"> Convênio ainda em vigência com prazo previsto no 8º aditivo até 20/12/2018.
6	1321002986/2015	Irmandade Nossa Senhora das Dores / Itabira	Bens permanentes para Saúde	29.960,00	<ul style="list-style-type: none"> Convênio celebrado em dezembro de 2015 e até a data da auditoria, agosto/2018, não havia sido repassado nenhum recurso. Foi celebrado 1 (um) aditivo para prorrogar a vigência até 22/12/2018. 	<ul style="list-style-type: none"> Sem repasse de recursos. (Despacho nº 48/2018 datado de 11/7/2018, f. 87). Convênio ainda em vigência com prazo previsto no aditivo até 22/12/2018.
7	1292/2014	Prefeitura Municipal de Frutal / Uberaba	Aquisição de equipamentos destinados ao Hospital Frei Gabriel	80.000,00	<ul style="list-style-type: none"> Repasado apenas R\$ 2.500,00, ou seja, 3,13 % do valor programado. Sucessivas prorrogações. Foram celebrados 4 (quatro) aditivos prorrogando a vigência até 26/6/2019. 	<ul style="list-style-type: none"> Recurso repassado em 3/7/2014, aplicado em fundo de investimento aguardando liberação do restante programado. Parcela liberada sem utilização há mais de 4 anos. Convênio ainda em vigência com prazo previsto no 4º aditivo até



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado

Tabela 7 – Processos Analisados – Amostra

ITEM	Nº Convênio	Conveniente / SRS	Objeto	Valor (R\$)	Análise	
					Descrição	CONCLUSÃO / Tempo que o recurso ficou disponível sem utilização
						26/6/2019.

Tabela 7 – Processos Analisados – Amostra

ITEM	Nº Convênio	Conveniente / SRS	Objeto	Valor (R\$)	Análise	
					Descrição	CONCLUSÃO / Tempo que o recurso ficou disponível sem utilização
8	1610/2014	Prefeitura Municipal de Três Marias / Sete Lagoas	Aquisição de equipamentos para o Hospital São Francisco	80.000,00	<ul style="list-style-type: none"> •Convênio celebrado em julho/2014 e recurso repassado integralmente em outubro/2015 (1 ano e 3 meses após). •Sucessivas prorrogações. Foram celebrados 6 (seis) aditivos sendo 5 (cinco) para prorrogação da vigência até 13/7/2018 e 1(um) para alteração da conta bancária. •O 1º Termo Aditivo foi celebrado Ex Ofício em 29/6/2015, mesmo com Parecer Técnico f. 88 a 89, desfavorável por não haver subsídios assistenciais (MEMO SRAS/DPGH/PRO-HOSP nº 0233/2015). Por meio da Nota Técnica 001/2015, f. 90 a Diretora de Convênios justificou a prorrogação em razão de atraso no repasse dos recursos, pautada no inc. V do art. 12 do Decreto 43.635/2003 e do § 2º da Cláusula 5ª do ajuste convencional que obrigam o concedente a prorrogar a vigência pelo período do atraso. •Solicitada nova prorrogação de prazo até 13/12/2018 e utilização do saldo remanescente. Prorrogado até 13/12/2018 por meio do Ofício 1261/2018, f. 91 e Verso. •Prestação de contas parcial encaminhada em 24/6/2018, Ofício100/2018 – f. 92, aguardando análise da SES. 	<ul style="list-style-type: none"> •Recurso repassado com atraso de mais de 1 ano. •Prestação de contas parcial encaminhada à SES em 24/6/2018. Dado os gastos apresentados (62.960,00) e o valor recebido (80.000,00) possui saldo remanescente R\$ 17.040,00 além dos rendimentos provenientes de aplicação dos recursos, a ser demonstrado por meio da respectiva PC. •Convênio ainda em vigência com prazo previsto até 13/12/2018.

Tabela 7 – Processos Analisados – Amostra

ITEM	Nº Convênio	Convenente / SRS	Objeto	Valor (R\$)	Análise	
					Descrição	CONCLUSÃO / Tempo que o recurso ficou disponível sem utilização
9	1321003230/2015	Irmandade de Nossa Senhora das Graças / Sete Lagoas	Aquisição de equipamentos, máquinas de hemodiálise	600.000,00	<ul style="list-style-type: none"> •Convênio celebrado em dezembro/2015, f. 93 a 103 e recurso total repassado em maio/2016. •Foi celebrado 1 (um) aditivo prorrogando a vigência para 10/5/2018. •A execução ocorreu de forma total com um gasto de R\$ 548.400,00, apresentando saldo remanescente. •Prestação de contas encaminhada em 24/7/2018, aguardando análise da SES. De acordo com o Anexo IV, f. 104, foi indicado o valor de R\$ 4.433,90 de saldo a recolher e ainda o valor de R\$ 68.000,00 como retirada indevida (doc. fl. 105 a 107) 	<ul style="list-style-type: none"> •Recurso repassado em 18/5/2016, e aplicado em fundo de investimento. •Convênio teve a vigência prorrogada até 10/5/2018. •Em julho/2018 foi encaminhada prest. Contas aguardando análise e devolução de saldo. Foi identificada a retirada de R\$ 68.000,00 da conta do convênio, referente a despesas não previstas no objeto. <p>OBS.: Convênio foi objeto de auditoria <i>in loco</i>, sendo identificados achados, os quais serão descritos no item específico deste relatório.</p>
10	1205/2014	Prefeitura Municipal de Felixlândia / Sete Lagoas	Aquisição de veículo para apoio às Equipes da Estratégia Saúde da Família – ESF	27.790,00	<ul style="list-style-type: none"> •Repasado apenas R\$ 1.386,50, ou seja, 5,00 % do valor programado. •Foram celebrados 3 (três) aditivos prorrogando a vigência e em 18/4/2018 rescindido (doação do veículo à Prefeitura). •Recurso devolvido acrescido dos rendimentos R\$ 1.830,67. f. 108. 	<ul style="list-style-type: none"> •4 anos. <p>Rescindido (Veículo doado).</p>
11	964/2013	Fundação Benjamin Guimarães / Belo Horizonte	Aquisição de veículo destinado exclusivamente à Assistência à Saúde	35.000,00	<ul style="list-style-type: none"> •Repasado apenas R\$ 3.500,00, ou seja, 10,00 % do valor programado. •Foram celebrados 4 (quatro) aditivos prorrogando a vigência e em 18/4/2018 rescindido (doação do veículo à Prefeitura). •Recurso devolvido acrescido dos rendimentos R\$ 4.758,00, f. 109. 	<ul style="list-style-type: none"> •4 anos e sete meses. <p>Rescindido (Veículo doado).</p>
TOTAL				4.749.827,85		

Quando da análise formal dos processos verificou-se que apesar deles estarem instruídos com os documentos básicos necessários às prestações de contas, eles são desorganizados – não possuem numeração de folhas e nem de volumes e estes não estão devidamente delimitados com indicação de abertura e encerramento; um número muito grande de documentos é autuado em um mesmo volume dificultando o seu manuseio pelos analistas; são anexados diversos documentos em duplicidade (Termos de convênio e aditivos, extratos bancários, Ofícios, Pareceres técnicos e jurídicos, dentre outros). Além disso, estão sendo anexados documentos desnecessários tais como: minutas dos termos a serem celebrados e cópias da legislação.

Tais fatos contribuem para o aumento do tempo gasto pelos analistas na avaliação das prestações de contas e impedem a realização desta tarefa de forma mais eficiente, impactando negativamente o acompanhamento/fiscalização dos valores repassados.

Foram observados constantes atrasos na liberação dos recursos, e ainda, foi constatada a prática de repasse de apenas uma pequena parcela do valor, em torno de 5% (cinco por cento) do montante pactuado, visando somente validar o convênio que fica aguardando disponibilidade de verbas e sendo aditado sucessivamente prorrogando-se a sua vigência, em especial os convênios cujo objeto foi a aquisição de veículos. Nesse sentido, foi identificada por essa equipe a pulverização de pequenos saldos em diversas contas bancárias de titularidade dos convenientes, que permanecem com os montantes pelo prazo máximo de prorrogação dos “Termos” em aplicações financeiras com baixa remuneração/rentabilidade, sem cumprimento do objeto e da finalidade social básica dos ajustes.

Com o frequente atraso na liberação dos recursos pelo Estado, deparou-se a SES com a obrigatoriedade de celebrar aditivos aos convênios, em cumprimento aos dispositivos legais – inc. V, art. 12 do Decreto 43.635/2003, e § 2º, Cláusula 5ª do ajuste convencional, que obrigam o Concedente a prorrogar a vigência pelo mesmo período do atraso, mesmo com a existência de um “Parecer” emitido pelo Órgão Técnico desfavorável à renovação (f. 88 a 89), como ocorrido no Processo 1.610/2016 da amostra (item 8 Tabela 7) – termo celebrado com a Prefeitura Municipal de Três Marias para aquisição de equipamentos hospitalares.

Têm-se, ainda, o Processo 1992/2012 (item 5 Tabela 7), celebrado com a Casa de Caridade de Viçosa / Hospital São Sebastião, para construção das UTI's Neonatal e Pediátrica e aquisição de equipamentos / materiais de consumo, onde devido aos constantes atrasos na liberação dos recursos constatou-se sucessivas prorrogações que até a data dessa auditoria haviam resultado em 8 (oito) termos aditivos, já ultrapassando o prazo máximo legal de 60 meses previsto no art. 17 do Decreto Estadual 46.319/2013, e ainda sem a sua conclusão. Quando da análise do processo por esta equipe de auditoria verificou-se que de acordo com a **prestação de contas parcial**, em novembro de 2015, restava pendente o repasse de R\$ 1.003.244,00, e constava saldo remanescente de R\$ 146.944,76 em conta de aplicação financeira.

Quanto ao instrumento 3.230/2015 (item 9 Tabela 7), celebrado com Irmandade de Nossa Senhora das Graças/Sete Lagoas para aquisição de equipamentos de hemodiálise, em 3/10/2017 foi feita a retirada de R\$ 68.000,00 (sessenta e oito mil reais), relativa a saldo remanescente, da conta bancária do convênio, documento f. 105 a 106 (Extrato Caixa Econômica Federal), referente a despesas não afetas. Assim, ficou caracterizado o descumprimento do objeto pactuado na Cláusula Primeira do termo celebrado, f. 93, impedindo a aprovação da prestação de contas como disposto no § 2º, art. 61 do Decreto 46.319/2013:

Art. 61 - Caberá ao ordenador de despesas, [...]

[...]

§ 2º – A prestação de contas não será aprovada quando houver falta de comprovação total ou parcial da aplicação de recursos do convênio, ou dano ao erário, observado o disposto no art. 67.

Consta do processo de prestação de contas, pendente de análise pela SES, uma “Nota Explicativa” em papel timbrado do Hospital, **sem assinatura e sem data**, f. 107, indicando que houve resgate na conta corrente pela própria Caixa Econômica Federal, sem autorização do titular. Informou-se, ainda, que foi solicitada ao Banco a devolução do valor, porém o mesmo havia sido utilizado para cobrir o saldo negativo de outra conta corrente da Irmandade, o que impossibilitou a sua devolução. Ressalta-se que a “Nota Explicativa” apresentada, não está revestida de argumentos razoáveis passíveis de justificar a despesa indevida com recursos provenientes do convênio, em descumprimento ao objeto pactuado.

Após questionamento feito pela equipe de auditoria durante o desenvolvimento dos trabalhos *in loco*, posteriormente em 04/01/2019, foi protocolizado nesta Casa o documento OF.SRS-SL N° 74/2018, datado de 21/11/2018, f. 110, encaminhando esclarecimentos em relação ao fato (Convênio 3.230/2015), onde foi informado que a entidade sanou a inconformidade detectada. Assim, mediante nova solicitação desta equipe para que fosse encaminhada a cópia da DAE confirmando o recolhimento do valor atualizado, a mesma foi apresentada por meio do Ofício SRS-SL N°01/2019 de 9/1/2019, f. 111 a 113.

3.3 – Das Auditorias *in loco*

Na fase de execução dos trabalhos de campo, foi realizada auditoria *in loco* em duas das Superintendências Regionais e em cada uma delas foi selecionado um hospital, localizado na cidade sede ou próxima, como já citado no item 1.4.4 deste Relatório.

Nas Superintendências foram verificadas, em especial, as atividades rotineiras quanto à gestão dos convênios, considerada a especificidade dos objetos, o controle dos recursos envolvidos, a capacidade operacional para as análises das prestações de contas; e nos hospitais selecionados, o funcionamento local e o alcance social nos aspectos quantitativos e qualitativos do atendimento à saúde, cuja análise formal dos processos constam do item 3.2 deste Relatório.

Tal avaliação se deu mediante observação direta e realização de entrevistas com os atores envolvidos – superintendentes e analistas de prestação de contas, e responsáveis nos hospitais visitados, buscando-se a identificação do alcance, ou não, dos resultados pretendidos.

➤ Superintendência Regional de Sete Lagoas

Quando dos trabalhos de campo na Superintendência foram confirmados o excesso de processos pendentes de análise, número reduzido de analistas, capacitação insuficiente, o que vem impactando o gerenciamento e acompanhamento dos convênios celebrados.

A Superintendência contava apenas com 3 (três) servidores lotados no setor, e todos foram unânimes quanto às deficiências de treinamento, além do acúmulo de funções operacionais.

Foi apontada a não participação da Superintendência Regional no procedimento de celebração de convênios, o que dificulta sobremaneira aspectos relativos à orientação aos convenentes, bem como a fiscalização dos termos. Foi informado, ainda, que às vezes a análise das prestações de contas é realizada sem se ter em mãos o processo formalizado no Nível Central/SES.

Quando da visita na Superintendência, em função de informações ali obtidas, foi realizada adicionalmente ao planejamento inicial, vistoria nas obras de construção e instalação do Hospital Regional de Sete Lagoas, **paralisadas e abandonadas**, e que resultou na Representação nº 1.054.038 apresentada por esta Coordenadoria em 09/10/2018.



- Irmandade de Nossa Senhora das Graças – Convênio 3230/2015

Como previsto no termo celebrado foram adquiridas 12 (doze) máquinas destinadas a complementar a estrutura já existente no hospital em referência para a realização de hemodiálises. Em 30/08/2018, esta equipe de auditoria realizou visita *in loco* para verificação do funcionamento dos equipamentos adquiridos por meio dos recursos provenientes do convênio citado, tendo sido constatadas boa estrutura física e equipamentos em perfeitas condições de funcionamento, com aproximadamente 2300 atendimentos mensais no setor, ou seja, utilização de toda a capacidade instalada, em sintonia com as expectativas do objeto acordado, atendendo à população.



➤ **Superintendência Regional de Ponte Nova**

Foi detectada semelhança quanto aos problemas já citados, identificados *in loco* na Regional de Sete Lagoas, quais sejam, excesso de processos pendentes de análise, número reduzido de analistas, capacitação insuficiente.

Em setembro/2018, quando da auditoria viu-se que os trabalhos de análise dos processos de prestações de contas eram desenvolvidos por apenas 2 (dois) servidores,

sendo um analista e um auxiliar, e ambos afirmaram não terem treinamento continuado e que estes ocorrem apenas eventualmente resultando em dificuldades operacionais.

Da mesma forma, foi apontada a não participação da Superintendência Regional na fase de formalização dos ajustes, e informado que muitas das vezes tomam ciência destes apenas quando da análise da prestação de contas, ou quando comunicado da celebração de convênios pelos próprios convenientes. Foi alegado, ainda, que a não participação da SRS acarreta em má alocação dos recursos já escassos, pois a Regional estando a frente das dificuldades locais poderia participar do planejamento e orientação quanto à melhor distribuição dos recursos de acordo com as necessidades enfrentadas.

A fiscalização dos convênios celebrados ocorre somente quando do recebimento e análise das prestações de contas, sendo reiterada a necessidade de se nomear e treinar os fiscais dos convênios visando o seu acompanhamento concomitante à sua execução.

- Casa de Caridade de Viçosa / Hospital São Sebastião – Convênio 1992/2012

Por meio de observação direta realizada pela equipe de auditoria durante os trabalhos *in loco*, como já descrito foi constatado o **cumprimento apenas parcial** do convênio celebrado com da Casa de Caridade de Viçosa - Hospital São Sebastião, cujo objeto pactuado foi a “Construção da UTI Neonatal e UTI Pediátrica, a aquisição de equipamentos e materiais de consumo”.

Apesar de concluídas todas as obras físicas e instalações elétricas, hidráulicas, oxigênio, entre outras, faltaram recursos para a aquisição dos equipamentos necessários ao seu funcionamento integral, impedindo a sua operacionalização como previsto.

Nesse sentido, tendo em vista que as obras físicas estavam finalizadas, foram feitas adaptações quanto à utilização dos espaços, e quando da visita verificou-se que encontrava-se em funcionamento somente a UTI Neonatal, sendo a Unidade de tratamento intermediária usada, à época, para guarda/depósito de equipamentos e suprimentos, e a UTI Pediátrica transformada em “Enfermaria Pediátrica” em razão da falta dos equipamentos, ficando assim, sem o cumprimento total do objeto e da atividade finalística pactuada no convênio.

Nos registros fotográficos abaixo podem ser visualizadas as ocorrências citadas.

UTI Intermediária → Depósito



UTI Pediátrica → Enfermaria



Embora no processo de prestação de contas parcial apresentada em novembro/2015 constasse saldo remanescente em aplicação financeira, verificado na análise formal do processo como citado no item 3.2 deste Relatório, **quando da auditoria *in loco* foi constatado que tais recursos haviam sido utilizados para aquisições estranhas** àquelas previstas no Plano de Trabalho do referido convênio. Nesse sentido a equipe solicitou ao Conveniente, esclarecimentos a respeito, tendo recebido em resposta ao Ofício 012/HSS, datado de 12/9/2018, f. 114 a 115, onde descreveu as transferências bancárias ocorridas entre a conta específica do convênio e



outra conta de custeio e manutenção de titularidade do Hospital, apresentando os extratos correspondentes, anexados às f. 116 a 121 (Conta Convênio) e f. 122 a 138 (Conta Hospital).

No referido Ofício o titular da instituição alegou tratar-se de uma entidade filantrópica sem fins lucrativos que oferece atendimento quase exclusivo à rede de saúde pública (SUS). Citou, ainda, o estado de emergência que o Hospital se encontrava e o fato de extrema necessidade para salvar vidas na instituição, que os levou à utilização deste recurso, pois era o único valor disponível no momento. Indicou que o mesmo foi empregado para adquirir dietas enterais na UTI Neonatal e medicamentos quimioterápicos destinados a pacientes com riscos de morte, e juntou cópia de cheques emitidos no montante de R\$ 160.479,64 bem como comprovantes de pagamentos diversos f. 139 a 201, sem, entretanto, anexar as respectivas notas fiscais identificadoras dos produtos adquiridos. Esta equipe verificou que os comprovantes anexados se referem ao pagamento de vários medicamentos e também de despesas diversas tais como: compra de material elétrico, embalagens, mensalidade da Associação, frigorífico, serviços de tecnologia, dentre outras.

3.4 – Das Questões da Auditoria

Apresentados os dados gerais relativos ao Estado, bem como o cenário da amostra desta auditoria, passamos à abordagem das questões específicas, que resultaram na Matriz de Planejamento, f. 37 a 38, e dos achados identificados ao longo dos trabalhos.

Visando obter uma visão ampla da gestão de convênios, foi enviado questionário eletrônico a todas as 28 (vinte e oito) Superintendências Regionais, com temas atinentes às atividades de controle das prestações de contas e estrutura de pessoal disponível. Foi obtida uma taxa de retorno satisfatória equivalente a 89,29% do total, sendo que apenas 10,71% restantes, ou seja, três SRS deixaram de responder o questionário – Patos de Minas, Pouso Alegre e Teófilo Otoni, embora demandadas reiteradamente via *e-mail* e telefone.

Em complementação, foi aplicado outro questionário específico às 7 (sete) Superintendências Regionais que compuseram a **amostra selecionada – Diamantina, Divinópolis, Ponte Nova, Itabira, Uberaba, Sete Lagoas, Belo Horizonte –**

solicitando que seus titulares descrevessem as ações/critérios adotados para acompanhar e fiscalizar a execução dos Convênios sob sua responsabilidade. Dessas, apenas Divinópolis e Belo Horizonte não se manifestaram.

QUESTÃO 1 – *A SES está adequadamente estruturada para celebrar convênios e realizar o controle dos recursos repassados?*

- *O planejamento orçamentário da SES, não é condizente com a capacidade financeira do Estado e com a execução dos objetos contemplados, agravado pelo fato dos recursos financeiros estarem sendo repassados em montantes bem inferiores àqueles previstos nos acordos celebrados, o que vem comprometendo a gestão.*

Por meio das informações obtidas no levantamento de dados da auditoria e pela análise dos processos observou-se que os recursos efetivamente repassados aos convenentes não condizem com os montantes empenhados, formando um passivo significativo de restos a pagar. Ao longo dos anos, têm-se ainda os constantes atrasos na liberação dos recursos, que vêm comprometendo o cumprimento dos objetos pactuados e os anseios dos cidadãos. Isso tem gerado dificuldades de planejamento por parte dos convenentes, a necessidade de constante prorrogação dos prazos devido à incerteza quanto à regularidade no recebimento dos recursos e a frustração da expectativa de atendimento à população.

Tais fatos já foram discriminados no item 3.1 Tabela 5 deste Relatório, e confirmados de observação direta realizada pela equipe de auditoria durante os trabalhos *in loco*, como já descrito no item 3.3 deste Relatório. Foi constatado o cumprimento apenas parcial do convênio 1.992/2012 celebrado com a Casa de Caridade de Viçosa - Hospital São Sebastião.

- *A quantidade de convênios celebrados pela SES no período analisado (2013/2017) é superior à sua capacidade operacional para fiscalizar a aplicação dos recursos.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado

Como já relatado no item 3.1, Tabela 5/Gráfico 3, reitera-se que o significativo número de convênios celebrados nos anos 2013 e 2014 impactou o período subsequente quanto à gestão financeira, bem como acompanhamento/monitoramento dos processos e a capacidade avaliativa, considerada a mão de obra existente.

A desproporção entre os quantitativos de convênios já mencionados e o reduzido número de analistas existentes na estrutura da SES, base junho/2018 (Memorando SES/SUBSILS 108/2018, f. 39 a 41), agravam a situação de acúmulo de processos pendentes de análise de prestações de contas, bem como um melhor acompanhamento da execução de cada objeto específico, resultando em ineficiência e ineficácia operacionais.

Além disso, conforme Memorando SES/SUBSILS 177/2018, f. 42 a 46, a Diretoria de Convênios e Resoluções Estaduais reiterou os esforços que vêm sendo feitos na busca de soluções para a situação existente e melhoria do monitoramento das ações desenvolvidas informando à f. 43, que nunca houve um acompanhamento sistemático da execução dos convênios celebrados no âmbito da SES/MG. As fiscalizações eram realizadas pelas Regionais de Saúde de forma pontual, não regular. E que quando da posse da atual diretoria em meados de 2015, ciente da ausência da nomeação de gestores nos convênios, requereu (Memorandos 2.327/2016, 2.918/2016 e 498/2017, f. 77 a 82) as designações em cumprimento ao inc. VIII, art. 27 do Decreto Estadual 46.319/2013 e art. 37 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE 004/2015. Tal legislação prevê a indicação de servidor ou equipe responsável pelo acompanhamento e fiscalização do convênio, em ato do dirigente máximo do Órgão Concedente. Assim, em 2018, foram designados os Gestores vinculados às Subsecretarias de Vigilância e Proteção à Saúde, bem como, de Gestão Regional e de Políticas e Ações em Saúde. A designação final dos Fiscais para cada convênio caberá às Superintendências Regionais. Complementarmente, determinou a todos os convenientes o envio semestral do Relatório de Monitoramento de Metas conforme art. 36 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE 004/2015 e art. 44 do Decreto 46.319/2013. Trata-se de ação de controle para verificação do cumprimento do Plano de Trabalho.

- ***A SES monitora apenas via Unidade Central o cumprimento dos prazos de prestações de contas dos convênios celebrados no estado, agindo a posteriori em caso de descumprimento.***



Por meio do Memorando SES/SUBSILS 108/2018, f. 39 a 41, a SES afirmou que tendo em vista a dificuldade relativa à desproporção entre o significativo volume de processos e a sua estrutura de pessoal, não estabelece prazos para a análise das prestações de contas, observando-se apenas os prazos legais estabelecidos nos Decretos 43.635/2003 e 46.319/2013 para a apresentação dos processos pelos Convenentes.

Conforme Memorando SES/SUBSILS 177/2018, f. 42 a 46, é a Unidade Central que detém o controle sobre os convênios quando da sua formalização. Não há na nesta fase de celebração dos acordos a participação das Regionais, cujos responsáveis tomam ciência apenas em momento posterior, sendo, inclusive em alguns casos, informados pelos próprios convenentes conforme alegação *in loco* durante os trabalhos de campo, como já citado.

A partir da assinatura dos termos, cabe às Superintendências Regionais e às áreas técnicas pertinentes o acompanhamento da execução, com a responsabilidade de notificação do convenente para adoção das medidas corretivas cabíveis e informação do fato à Diretoria de Convênios e Resoluções Estaduais a Nível Central/SES para interrupção dos pagamentos, caso detectada alguma irregularidade.

A centralização da celebração dos convênios sem a participação das Regionais foi confirmada em respostas ao questionário enviado às SRS, nas quais os respondentes alegaram que são obrigados a buscar outros meios para tomar conhecimento dos convênios sob sua responsabilização, quais sejam: (1) publicações no Diário Oficial (Termo original, Aditivos); (2) Sistema informatizado SIGCON (convênios/prestações de contas); (3) planilha de convênios não baixados sob responsabilidade da Regional; (4) ocorrência de visitas periódicas aos municípios para orientações técnicas; e (5) a prática de notificação e/ou envio de ofício mediante AR ao Secretário de Saúde, Prefeitos ou Diretores das instituições convenentes quanto ao prazo de vigência / cobrança da prestação de contas.

No referido questionário (Regionais), foram confirmadas as limitações de pessoal em 78% das respostas, bem como, o elevado tempo médio estimado entre a data de recebimento dos processos de prestação de contas e o início da análise, tabulados como segue:

<u>Status / Tempo de análise</u>	<u>Número de Regionais</u>	<u>Percentual (%)</u>
----------------------------------	----------------------------	-----------------------



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado

Menos de 1 (um) mês.....	2	7
Entre 1 (um) e 3 (três) meses.....	7	26
Entre 3 (três) e 6 (seis) meses.....	4	14
Entre 6 (seis) meses e um ano.....	6	21
Mais de 1 (um) ano.....	6	21
Sem Respostas.....	3	11
Total.....	28	100

Quando questionados a respeito da otimização do tempo de análise das prestações de contas, as sugestões dos responsáveis pelas Superintendências foram:

- revisão do plano de carreira e salarial vigentes para o cargo de Analista de Prestação de Contas, com clareza quanto às atividades, e definição de equipe mínima proporcional à demanda de cada Unidade Regional de Saúde;
- contratação de servidores, especialmente com formação superior em Ciências Contábeis e/ou Direito para a função de Analista, e ainda Técnico em Edificações ou Engenheiro para acompanhamento de obras. Neste caso específico - acompanhamento de obras, sugeriu-se também disciplinar a cooperação mútua de Recursos Humanos especializado entre as Regionais mais próximas;
- nomeação de Gestores e Fiscais de convênios;
- dar suporte aos municípios e outros convenientes na elaboração do processo de Prestação de Contas;
- aumento da frequência da capacitação/treinamento e atualizações rotineiras destinados à análise de prestações de contas;
- uniformização das orientações e procedimentos pelo Nível Central/SES para análise técnica das prestações de contas, definindo diretrizes quanto ao alinhamento dos documentos necessários à instrução processual em todas as Regionais; organização do fluxo de trabalho; necessidade de Parecer Técnico do Núcleo de Saúde correspondente, em tempo hábil para as notificações ao conveniente, visando agilidade;
- melhoria na estrutura dos setores de Prestação de Contas e na organização/armazenamento de processos (espaço físico, mobiliário e equipamentos, inclusive ar condicionado);
- melhoria na infraestrutura de Tecnologia de Informação com o aperfeiçoamento dos bancos de dados de registro dos convênios, termos aditivos dentre outros, desde a assinatura até o término da vigência.

Em caso de inadimplência ou reprovação das contas, os respondentes informaram que as medidas adotadas pelos responsáveis são: (1) bloqueio no SIAFI e impedimento de recebimento de novos recursos pelo conveniente até a completa regularização da situação; (2) emissão de Auto de Apuração de Dano ao Erário/AADE quando da reprovação da prestação de contas; (3) notificação mediante AR ao gestor e signatário do convênio para ressarcimento de valores; (4) envio de documentação do convênio à Advocacia Geral do Estado – AGE para medidas judiciais cabíveis; e (5)

inscrição do responsável em “Diversos Responsáveis em Apuração” e instauração de Tomada de Contas Especial – TCE.

QUESTÃO 2 – O objeto dos convênios dos processos da amostra selecionada para análise – aquisição de medicamentos e equipamentos hospitalares, execução de obras e instalações dentre outros, e aquisição de bens não fracionáveis/veículos, foi ou está sendo cumprido?

- *Nos processos da amostra analisada verificou-se que os recursos não foram repassados regularmente, havendo a reincidência constante de atrasos e de créditos apenas parciais, em montantes muito inferiores àqueles previstos, restando precário ou sujeito a ressalvas, o cumprimento dos objetos pactuados.*

Na análise documental dos 11 (onze) processos da amostra ficou confirmado que os recursos previstos nos convênios, na sua maioria, não foram repassados regularmente, como segue:

<u>Condição</u>	<u>Quantidade</u>	<u>(%)</u>	<u>Convênios</u>
Repasse integral como programado.....	2	18,18	3.062/2015 3.063/2015
Recurso repassado integralmente, com atraso.....	2	18,18	1.610/2014 3.230/2015
Repasse de percentuais inferiores a 10%.....	5	45,46	1.558/2014 1.312/2014 1.292/2014 1.205/2014 964/2013
Pendência no repasse.....	1	9,09	1.992/2012
Recurso não repassado até agosto/2018 (final auditoria).....	1	9,09	2.986/2015
Total.....	11	100	----

Foram verificados os documentos disponibilizados desde a origem até a execução/comprovação das despesas. Em apenas 18% dos casos o repasse dos recursos foi integral, e nos 82% restantes houve atrasos; transferências de percentuais mínimos, insuficientes para concretização do acordo entre as partes; registro de pendência e/ou ausência de repasse do valor na sua integralidade.

Assim, foi recorrente o aditamento dos termos celebrados para prorrogação de prazos na expectativa de liberação dos recursos. Como consequência houve execução parcial ou inexecução do objeto, com aplicação no mercado financeiro por períodos prolongados, das pequenas parcelas recebidas, especialmente nos casos de aquisição de veículos.

Destaca-se que diante da aproximação do limite de vigência dos termos não concretizados, e da significativa pulverização de pequenos saldos em contas bancárias junto aos diversos convenentes, a atual gestão da SES optou pelo cancelamento dos convênios e devolução dos valores remanescentes, dentre eles os de n. **1.205/2014** (Prefeitura Municipal de Felixlândia/Sete Lagoas) e **964/2013** (Fundação Benjamin Guimarães/BH), que compuseram esta amostra, cujo objeto era a aquisição de veículos.

Como consta do MEMO 717/2018, f. 202 a 214, foi feito levantamento dos convênios/veículos – para os quais, na maioria dos casos não foi realizado repasse superior a 10% do valor total previsto pelo instrumento. O Gestor do Fundo Estadual de Saúde – FES/MG estabeleceu diretriz para aquisição de tais bens diretamente pela SES, seguida de doação aos municípios, conforme demanda existente em cada um deles, mediante verificação da necessidade de implementar ou melhorar o transporte de pacientes nas seguintes condições: em tratamento médico, doentes ou feridos com necessidade de exames, assistência em emergência e ainda, transporte de servidores e/ou profissionais da área de saúde que realizem atividades afins.

A opção pela compra direta pelo Estado considerou o ganho de escala e a capacidade técnica centralizada, visando tornar o processo mais rápido e econômico. A partir da formalização das doações pela Superintendência de Gestão, a Secretaria notifica os convenentes e rescinde os instrumentos.

- ***O acompanhamento/fiscalização da execução dos convênios pelas Superintendências Regionais ocorre primordialmente quando da análise das***



prestações de contas e pontualmente, mediante provocação, durante a vigência – considerado o período analisado.

Como já relatado à f. 249 a 250 (Questão de Auditoria 1/Achado 2), segundo a Diretoria de Convênios/SES, historicamente nunca houve um acompanhamento sistemático da execução dos convênios celebrados no âmbito da Secretaria. As fiscalizações eram realizadas pelas Superintendências Regionais de Saúde de forma pontual, não regular. A partir da posse da atual Diretoria foram verificadas falhas e adotadas medidas corretivas (ou de ajuste) a partir de meados/2015 como a nomeação de gestores de convênios e a delegação às Regionais da designação de fiscais para acompanhamento. E ainda, como medida de controle, a determinação a todos os convenientes do envio semestral à respectiva área técnica, do Relatório de Monitoramento de Metas para verificação do cumprimento do disposto no Plano de Trabalho.

Nas respostas ao “Questionário Eletrônico” encaminhado aos responsáveis pelas Regionais que compuseram a amostra, em que pese tenham sido trazidas informações de que há controle e acompanhamento dos acordos celebrados, viu-se no desenvolvimento desta auditoria, quando da análise dos processos, que o controle ocorre em prazos longos, após o recebimento das prestações de contas; e pontualmente, quando demandada. Além disso, a “inviabilidade” de tal acompanhamento fica evidenciada no grande volume de processos pendentes por analista.

4. CONCLUSÃO

A auditoria objetivou avaliar a gestão dos convênios celebrados pelo Estado desde o repasse dos recursos até a sua execução, com a verificação do cumprimento dos objetos pactuados mediante análise dos processos de prestações de contas, combinado com visitas *in loco*, observando-se os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco, sob parâmetros pré-estabelecidos, conforme determinação da Presidência desta Casa.

A partir do levantamento geral de dados feito pela CGE e subsequente processamento das informações realizado pelo SURICATO, esta equipe selecionou para

os trabalhos a Secretaria de Estado de Saúde - SES/MG, identificada a sua representatividade no contexto requerido da materialidade e de pendências em relação à prestação de contas.

Em cumprimento ao objetivo proposto, verificou-se os apontamentos que se seguem:

- ✓ No período avaliado não houve correspondência entre o planejamento da SES e a real condição para execução dos convênios e seu acompanhamento. Verificou-se uma realidade orçamentária distante da financeira, configurando-se o orçamento como instrumento fictício de gestão. Os valores pagos frente àqueles empenhados giraram em torno de apenas 57% (cinquenta e sete por cento), como apontado na Tabela 5 / Gráfico 5, resultando em montantes significativos em “Restos a Pagar”.
- ✓ Excesso de Termos celebrados no período 2013/2014, mesmo com a impossibilidade de efetivação dos repasses financeiros nos montantes e prazos acordados, resultando no descumprimento parcial ou total dos objetos pactuados em diversas situações identificadas ao longo deste Relatório, Tabela 5 / Gráfico 3.
- ✓ A gestão dos convênios é caracterizada por atuações pontuais mediante demanda e não são regulares. Embora a fiscalização seja de responsabilidade das Superintendências Regionais de Saúde, não há acompanhamento sistemático de sua execução. Destaca-se também que as respectivas Regionais não participam da fase de celebração dos acordos, cujos responsáveis tomam ciência apenas em momento posterior.
- ✓ Quantidade significativa de prestações de contas de convênios, pendentes de análise, combinada com um quadro de pessoal insuficiente, como indicado na Tabela 6, resultando em acúmulo de processos nas Regionais e a formação de um gargalo crescente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado

- ✓ Deficiências na capacitação/treinamento/reciclagem dos servidores responsáveis pela análise das prestações de contas.
- ✓ Deficiências na instrução processual das prestações de contas elaboradas pelos convenentes, que são formalmente desorganizadas, sem numeração das folhas e volumes, com a anexação de documentos em duplicidade e/ou desnecessários, resultando em excesso de diligências e demora na análise e emissão de parecer conclusivo.
- ✓ Pulverização de recursos financeiros paralisados, por período prolongado, em contas bancárias de aplicação de baixa rentabilidade, e não utilizados no instrumento celebrado, em razão do montante liberado ser insuficiente para o cumprimento dos objetos pactuados, frustrando a expectativa dos cidadãos beneficiários dos convênios.
- ✓ Sucessivos aditamentos dos termos de convênios de forma rotineira, inclusive aqueles na iminência de atingirem o prazo máximo legal de 60 meses de vigência, previsto no art. 17 do Decreto Estadual 46.319/2013, ou mesmo ultrapassá-lo, não se limitando a casos esporádicos e descaracterizando a excepcionalidade legal.
- ✓ Obras em estágios avançados de construção, mas inacabadas e com riscos de deterioração estrutural e/ou necessidade de obras adicionais. *(Representação 1.054.038).*
- ✓ Utilização de saldo remanescente do convênio 1.992/2012, com finalidade distinta daquela prevista no acordo, embora a legislação estadual regente dos convênios estabeleça vinculação das despesas realizadas com recursos provenientes dos mesmos aos objetos pactuados. Apesar da apresentação pelo convenente de cópia dos cheques emitidos totalizando R\$ 160.479,64, e dos comprovantes de pagamentos referentes às despesas estranhas ao objeto, não foi possível comprovar que aquelas



destinadas à aquisição de medicamentos e outras, cabiam à “URGÊNCIA e ao SALVAMENTO DE VIDAS”, como alegado.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto e visando contribuir para a melhoria da gestão dos recursos financeiros repassados mediante convênios, esta equipe de auditoria entende que o Tribunal deverá fazer as seguintes recomendações ao Estado:

- Planejar a celebração de convênios, face à imprevisibilidade da liberação de recursos pelo Estado, revendo os quesitos necessários às propostas orçamentárias de cada um dos Órgãos Estaduais, com foco na determinação de prioridades das ações ali contidas, de forma que mesmo com um orçamento limitado haja conexão deste com os serviços efetivamente prestados à população e/ou aquisições e obras. Tal adequação visa a aproximação do planejamento com a realidade passível de concretização, vez que é inócuo o orçamento sem a correspondente execução.
- Promover ações de capacitação / treinamento / reciclagem para os técnicos que analisam as prestações de contas, bem como a formação de profissionais para realizarem o acompanhamento e monitoramento das ações pactuadas nos acordos, simultaneamente à sua execução.
- Aumentar o número de analistas de prestações de contas a fim de que os processos sejam apreciados em tempo hábil, e para que sejam celebrados novos termos e liberados novos recursos ao mesmo conveniente, somente após a certeza de que os montantes já despendidos foram aplicados de forma correta e com a eficácia esperada.

Considerando-se o escopo deste trabalho e a amostra selecionada como referência, essa Equipe de Auditoria propõe que seja recomendado especificamente à SES/MG tomarem as providências abaixo relacionadas.



Ressalta-se que ao final de cada etapa do trabalho foi dada ciência ao Gestor indicado pela Secretaria para intermediação das atividades, bem como aos titulares das Superintendências Regionais de Saúde, das ocorrências identificadas, descritas ao longo deste relatório e aqui sintetizadas.

- Dimensionar a força de trabalho (estrutura de pessoal e material) em proporção adequada ao volume de convênios efetivamente celebrados, visando avaliar e analisar as contas em tempo razoável na busca da atuação da Secretaria o mais próximo possível do tempo real de execução dos objetos acordados, antes de celebrar outros termos com a liberação de novos recursos ao conveniente ainda em curso.
- Efetuar a redução do passivo de convênios atualmente pendentes de análise por meio de força tarefa e/ou estabelecimento de novos critérios que simplifiquem as verificações necessárias para sua conclusão.
- Implantar modelos sistematizados e padronizados dos controles atualmente adotados, visando dar cumprimento aos prazos de prestação de contas inicialmente acordados, tendo em vista reiteradas prorrogações de vigência que têm sido recorrentes. Ressalta-se a necessidade de divulgação das medidas aos gestores Regionais e de convênios, bem como, aos analistas envolvidos, caso participem do monitoramento de processos específicos, a exemplo de obras para dar unidade aos procedimentos nas Regionais.
- Planejar a execução de obras em conformidade com os recursos efetivamente garantidos com o intuito de coibir o desperdício financeiro e concluí-las em condições adequadas para cumprimento dos objetivos acordados.



- Avaliar as sugestões trazidas aos autos pelos responsáveis das SRS, em resposta ao questionário já referenciado, f. 250 a 252 (Questão de Auditoria 1/Achado 3) deste relatório, e implantá-las no que couber.

Finalizar pendências, se houver, em relação à diretriz dada pelo Gestor do Fundo Estadual de Saúde – FES/MG quanto à decisão de aquisição direta de veículos pela Secretaria, seguida de doação aos municípios, adequada à necessidade de cada um deles, e o cancelamento dos Termos inicialmente celebrados, descrita à f. 253 e 254. Tal medida visa sanar a prática de aditamentos sucessivos para prorrogação de prazos dos convênios, tendo em vista o repasse pelo Estado de valores ínfimos e insuficientes para a concretização do objeto contratado.

- Adotar as medidas cabíveis junto aos responsáveis para que até a prestação de contas final do Convênio 1992/2012 seja efetuada a regularização das despesas realizadas indevidamente, descritas às f. 242, 246 e 247.

Apesar de estarem relacionadas à mesma finalidade proposta, qual seja, atendimento à saúde, elas são estranhas ao objeto pactuado. Ressalta-se que quando da execução deste trabalho, o Estado ainda não havia repassado totalmente os recursos pactuados no referido Termo, tendo restado ainda um montante de R\$ 1.003.244,00 (item 5 da Tabela 7) pendente.

Além das recomendações apresentadas, propõe-se **determinar** ao Estado de Minas Gerais que se abstenha de celebrar Convênios sem que possua disponibilidade de caixa suficiente, no próprio exercício financeiro, para cumprir com o repasse de recursos previsto.

E também, relativamente à amostra específica, dar conhecimento dos fatos à SES/MG conforme art. 151 da Resolução 12/2008 (Regimento Interno), determinando que os responsáveis pela Secretaria se manifestem quanto às ocorrências detectadas, discriminadas ao longo deste Relatório, e sintetizadas nos itens 4 e 5 (Conclusão e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo do Estado
3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado

Proposta de Encaminhamento) para avaliação desta Casa e atribuição de responsabilidades no que couber.

Belo Horizonte, em 07 de fevereiro de 2019.

Cláudia Maria de Oliveira Frade
Analista de Controle Externo
TC 1579-0

Sergio Urbano Resende
Analista de Controle Externo
TC 1885-3

José Henrique Gomes Xavier
Coordenador
TC 1346-1