



Processo nº: 1.058.815

Órgão: Secretaria de Estado de Saúde – SES/MG

Natureza: Auditoria

Relator: Conselheiro-Substituto Victor Meyer

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria realizada na Secretaria de Estado Saúde com o objetivo 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.

Visando a dar cumprimento ao objeto proposto, o escopo foi delimitado pelas seguintes questões:

1. A SES está adequadamente estruturada para celebrar Convênios e realizar o controle dos recursos repassados?
2. 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?

No relatório às fls. 215/260, os achados de auditoria foram sintetizados nos seguintes apontamentos:

- 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.
- Deficiências na capacitação/treinamento/reciclagem dos servidores responsáveis pela análise das prestações de contas.
- Deficiências na instrução processual das prestações de contas elaboradas pelos convenientes, 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.
- 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 conveniente 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.

As constatações da equipe técnica ensejaram as seguintes propostas de recomendação à SES:

- 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.
- 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, propôs-se determinar ao Estado de Minas Gerais que se abstinhasse de celebrar Convênios sem disponibilidade de caixa

suficiente, no próprio exercício financeiro, para cumprir com o repasse de recursos previsto.

Em 08/02/2019, o processo foi distribuído ao Conselheiro Substituto Victor Meyer que, à fl. 265, determinou a citação dos responsáveis, representantes legais da SES elencados à fl. 216, e a intimação do atual secretário de Estado de Saúde, para que se manifestassem no prazo de 30 dias.

Em cumprimento ao despacho, foram citados Antônio Jorge de Souza Marques, Secretário de 03/01/2011 a 14/01/2014; Alexandre Silveira de Oliveira, Secretário entre 15/01/2014 e 03/04/2014; José Geraldo de Oliveira Prado, Secretário entre 07/04/2014 e 31/12/2014; Gilberto José de Rezende dos Santos, Chefe de Gabinete entre 01/01/2015 e 13/01/2015; Fausto Pereira dos Santos, Secretário entre 19/01/2015 e 06/05/2015; Luiz Sávio de Souza Cruz, Secretário de 09/05/2016 a 18/11/2016 e de 12/01/2017 a 31/01/2018; Nalton Sebastião Moreira da Cruz, Secretário de 02 de fevereiro de 2018 até dezembro 2018. Também foi intimado Carlos Eduardo Amaral Pereira da Silva, atual Secretário de Estado de Saúde.

Às fls. 277/ foram juntados documentos protocolizados por Maria de Lourdes Fernandes Coelho Rezende dos Santos, comunicando o falecimento de **Gilberto José Rezende dos Santos**.

Luiz Sávio de Souza Cruz apresentou a defesa e os documentos às fls. 287/336.

A defesa apresentada por **Alexandre Silveira de Oliveira** foi acostada às fls. 338/342, bem como os documentos às fls. 344/348.

No despacho à fl. 343, o Relator determinou que a Secretaria da Segunda Câmara promovesse a juntada da documentação protocolizada por Maria de Lourdes Fernandes Coelho Rezende dos Santos, manifestando-se pela desnecessidade de

citação dos herdeiros, haja vista que as irregularidades apontadas pelo órgão técnico teriam caráter formal.

A defesa e os documentos apresentados por **Antônio Jorge de Souza Marques** foram acostados às fls. 354/365.

Embora regularmente citados, José Geraldo de Oliveira Prado, Fausto Pereira dos Santos e Nalton Sebastião Moreira da Cruz não se manifestaram.

Em cumprimento ao despacho à fl. 352, os autos retornaram a esta unidade.

2. ANÁLISE

Inicialmente cumpre esclarecer que, embora a auditoria tenha sido proposta com o objetivo de **avaliar a regularidade dos repasses** de recursos por meio de convênios celebrados pela SES no período de 2013 a 2017, as questões que compuseram a matriz de planejamento (fls. 37/38) demonstram sua tendência, desde a origem, de realização de uma análise de desempenho.

Com efeito, tanto a avaliação da suficiência da estrutura da Secretaria para a realização do **controle eficiente** dos repasses quanto a análise da **efetividade** no cumprimento do objeto dos convênios revelam-se como questões nítidas de auditoria operacional, nos termos conceituados pelo art. 2º da Resolução TCEMG nº 16/2011:

Art. 2º A auditoria operacional consiste em avaliar programas, projetos e atividades governamentais dos órgãos e entidades que integram a Administração Pública e aqueles realizados pela iniciativa privada sob delegação, contrato de gestão ou congêneres, especialmente quanto aos aspectos da **economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade**, com a finalidade de **obter resultados aplicáveis ao aperfeiçoamento do objeto auditado** e otimizar o emprego dos recursos públicos, sem prejuízo do exame da legalidade dos atos do gestor responsável. (Grifos nossos.)

Não por outro motivo, a proposta de encaminhamento elaborada pela equipe técnica, após a sintetização dos principais apontamentos da auditoria, suas possíveis causas e efeitos, resultou em recomendações e determinações com vistas ao aprimoramento da gestão dos convênios celebrados por intermédio da SES.

Assim, embora tenham sido apurados aspectos de legalidade, dentre os quais se destaca a constatação de dano ao erário estadual recomposto no curso da própria auditoria (fl. 242/243) e de obra paralisada e abandonada, que foi objeto da Representação autuada sob o nº 1.054.038 (fl. 244), não se cuidou, no relatório técnico, de imputar responsabilidades, por meio da identificação dos respectivos agentes, condutas, nexos de causalidade e vontade.

Isso porque a auditoria não tomou por foco a apuração de dano ou irregularidades sujeitas a sanções, mas sim a identificação de oportunidades de melhorias a serem levadas ao conhecimento do gestor da pasta a fim de oportunizar-lhe a correção dos problemas identificados.

Nesse sentido, embora tenha sido apresentada uma relação de representantes legais da SES no período auditado, não nos parece necessária a integração, no processo, dos gestores anteriores, que, neste momento, pouco ou nada podem fazer para o incremento da gestão dos convênios da SES, ainda que, pelas mais diversas razões, suas ações tenham contribuído para a formação do cenário constatado.

Por outro lado, a participação do gestor atual, nos moldes do inciso VI do art. 4º da Resolução nº 16/2011, parece-nos de suma importância para que tome ciência da investigação realizada e se manifeste sobre a pertinência das análises e propostas de recomendação elaboradas.

Uma vez que a decisão nos presentes autos possivelmente resultará, de acordo com o art. 7º da Resolução nº 16/2011, em determinação para que o Secretário de Estado de

Saúde apresente um plano de ação informando ao Tribunal as medidas que irá adotar para a correção dos problemas identificados na auditoria, sua manifestação é essencial, especialmente se consideradas as circunstâncias específicas do caso, em que as análises foram realizadas durante a gestão anterior, refletindo dificuldades e decisões de gestores que o precederam, mas que ainda impactam o cenário atual.

Nesse aspecto, caberá a esta Corte monitorar o atendimento das recomendações propostas, atestando, periodicamente e por meio de avaliação da unidade técnica, se o plano de ação apresentado está sendo cumprido e se as medidas adotadas representaram melhorias efetivas nas situações encontradas.

Dessa forma, considerando que, apesar de intimado, nos termos do despacho à fl.265, o Sr. Carlos Eduardo Amaral Pereira da Silva, Secretário de Estado de Saúde, não se manifestou, esta unidade técnica entende que o mesmo deverá ser novamente intimado a fim de que, ciente do procedimento previsto na Resolução nº 16/2011 e da sua responsabilidade na adoção das medidas necessárias à correção dos problemas identificados que ainda impactam sua gestão, apresente seus comentários acerca da pertinência das análises e propostas de recomendações e determinações constantes do relatório de auditoria.

Em relação às defesas apresentadas, como, de fato, não houve imputação de responsabilidade sujeita a sanção ou apuração de dano a ser recomposto e porque os gestores anteriores não mais detêm os instrumentos e ferramentas necessários à implementação das recomendações e determinações propostas, esta unidade técnica deixa de se manifestar especificamente em relação aos argumentos suscitados pelos defendentes, o que poderá ser feito em momento posterior, caso a Relatoria assim entenda.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta unidade técnica se manifesta pela realização de nova intimação do Sr. Carlos Eduardo Amaral Pereira da Silva, Secretário de Estado de Saúde, a fim de que, ciente do procedimento previsto na Resolução nº 16/2011 e da sua responsabilidade na adoção das medidas necessárias à correção dos problemas identificados pela auditoria e que ainda impactam sua gestão, apresente seus comentários acerca da pertinência das análises e propostas de recomendações e determinações constantes do relatório às fls. 215/260.

À consideração superior.

TCEMG, 07/11/2019.

Jaqueline Lara Somavilla – TC 2768-2

Analista de Controle Externo

De acordo. Em 11 de novembro de 2019, encaminho os autos ao Relator.

José Henrique Gomes Xavier

Coordenador TC- 1346-1