



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.

Resultado dos trabalhos efetuados pela equipe técnica foi elaborado o relatório de fls. 215/260, onde foram identificados diversos achados de auditoria os quais ensejaram propostas de recomendação à SES, visando o aprimoramento da gestão dos convênios celebrados por intermédio da SES.

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 a respeito dos apontamentos constantes do relatório técnico, 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 para análise das manifestações apresentadas pelos representantes da SES acima elencados.

Após análise das manifestações e documentos juntados, em 07/11/2019, o Órgão Técnico emitiu o relatório às fls. 367 a 371 -verso, onde foram indicados e sintetizados

os apontamentos, propostas de recomendações e determinações constantes do relatório de auditoria inicial.

Registrou-se que, embora tenham sido apurados aspectos de legalidade, dentre os quais 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), nos trabalhos realizados pela equipe de auditoria não foi identificada nenhuma ocorrência que houvesse imputação de responsabilidade sujeita a sanção ou apuração de dano, resultando o relatório inicial em recomendações e determinações com vistas ao aprimoramento da gestão dos convênios celebrados por intermédio da SES, revelando-se mais como questões nítidas de auditoria operacional.

Assim, entendeu-se que, embora tenha sido apresentada uma relação de representantes legais da SES no período auditado, não seria necessária a integração, no processo, dos gestores anteriores, que, neste momento, pouco ou nada poderiam 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 fim, tendo em vista que a auditoria realizada não tomou por foco a apuração de dano ou irregularidades sujeitas a sanções, revelando-se mais como questões nítidas de auditoria operacional, com a identificação de oportunidades de melhorias a serem levadas ao conhecimento do gestor da pasta, concluiu-se pela necessidade de realizar nova intimação do Sr. Carlos Eduardo Amaral Pereira da Silva, 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 na sua gestão, apresentasse seus comentários acerca da pertinência das análises e propostas de recomendações e determinações constantes do relatório às fl. 215/260.

Em 19/11/2019, por meio do despacho à fl. 372, o Relator determinou que a Secretaria da Segunda Câmara promovesse nova intimação Sr. Carlos Eduardo Amaral Pereira da Silva, para que se manifestasse no prazo de 30 (trinta) dias, acerca da pertinência das análises constantes do relatório técnico de fl. 215/260, nos termos do art. 4º, VI, da Resolução TC 16/2011, e após manifestação do interessado, remetesse os autos a esta coordenadoria.

Em cumprimento ao despacho, foi intimado Carlos Eduardo Amaral Pereira da Silva, atual Secretário de Estado de Saúde.

Às fls. 388/395, foram juntados o Ofício SES/GAB- AG-PROC nº 65/2020, datado de 31/01/2020, assinado pelo Secretário Adjunto de Saúde S. Luiz Marcelo Cabral Tavares, encaminhando o Relatório Técnico nº 1/SES/GAB-AG-PROC/2020 (11060980), contendo posicionamento acerca do assunto.

Em cumprimento ao despacho à fl. 372, os autos retornaram a esta unidade.

2. ANÁLISE

No Relatório nº 1 encaminhado (fl. 389/395), inicialmente foram relacionados cada um dos achados de auditoria bem como cada uma das propostas de recomendações indicadas nos autos da auditoria realizada por este Tribunal. Os achados foram numerados de 1 a 10 e as respectivas recomendações numeradas de 1 a 11.

Na sequência, foram apresentadas as considerações sobre os tópicos tratados, sintetizadas como segue:

a) Capacitação (Achado 5 – Recomendação 2)

A Superintendência de Planejamento e Finanças (SPF) em conjunto com a Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP) planejou nova capacitação para todos

os integrantes da equipe no nível central, tendo sido abarcados todos os assuntos tratados pela Diretoria de Prestação de Contas, disponibilizando também capacitações em plataformas de ensino à distância. Após a capacitação da equipe no nível central, em setembro e outubro de 2019, foram realizados treinamentos por meio de videoconferência para as equipes de prestação de contas de todas as 28 unidades regionais, totalizando 92 pessoas capacitadas.

Informou, ainda, que em 2020, pretende-se ampliar a capacitação e treinamento para os gestores responsáveis pelos setores que analisam as prestações de contas, para que eles possam atuar como multiplicadores do conhecimento técnico para os analistas, auxiliando ainda na padronização dos processos.

Análise:

Em que pese tenha sido informado que houve capacitação da equipe no nível central e treinamento em setembro e outubro de 2019 para as equipes de prestação de contas das 28 regionais, entende-se que o achado deve ser mantido, não só para a capacitação de novos servidores como também para que seja feita **reciclagem constante** nos treinamentos disponibilizados, visando maior efetividade nas análises das prestações de contas.

b) Dimensionamento da força de trabalho e aumentar o número de analistas de prestação de contas (Achado 4 – Recomendações 3 e 4)

A defesa argumentou que apesar da SES ser sensível à necessidade de aumento da força de trabalho, desde 2015 existem limitações contra às contratações no Estado. Invocou-se o art. 22 da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) e o Decreto nº 47.101/2018 como óbices para contratação de pessoal.

Nesses termos, informou que já foram tomadas medidas gerenciais para a mitigação dos achados e recomendações da auditoria, cintando que, no Sistema de Prestação de Contas (SPC) desenvolvido pela equipe de Tecnologia e Informação da Secretaria, objetivando o controle e a informação das etapas da prestação de contas dos instrumentos firmados, estão cadastrados todos os convênios que foram publicados a partir do ano de 2003, cuja inserção e/ou atualização das informações é descentralizada para as 28 (vinte e oito) regionais de saúde, por meio de acesso via *Web* ao sistema, otimizando a análise dos processos de prestação de contas pendentes de análise.

Informou, ainda, que a Subsecretaria de Gestão Regional atuará de forma a operacionalizar o remanejamento de quadro nas regionais, em apoio ao dimensionamento recomendado, e em 2020 será formado um grupo de trabalho para elaborar diretrizes do projeto de dimensionamento da Força de Trabalho da Secretaria, sendo que uma das diretorias contemplada será exatamente a Diretoria de Prestação de Contas.

Análise:

Verifica-se que as medidas elencadas nas considerações apresentadas são de efeito futuro, portanto, entende-se que o achado deve ser mantido e monitorado.

c) Padronização de sistemas e controles (Achados 3 e 6 – Recomendação 6)

Destacou-se que, desde 1º de janeiro de 2019, por força do Decreto Estadual nº 47.228/2017, que dispõe sobre o uso e a gestão do sistema Eletrônico de Informações – SEI – no âmbito do Poder Executivo, passou a ser obrigatório o seu uso, facilitando sobremaneira a organização, tramitação e acesso às informações dos convênios e suas respectivas prestações de contas. Alegou-se também, que as capacitações e os treinamentos oferecidos aos profissionais ligados à prestação de contas têm por

objetivo a padronização dos fluxos e procedimentos, bem como o nivelamento do conhecimento quanto à instrução correta dos processos.

Informou que a Diretoria de Prestação de Contas iniciou trabalho com o intuito de facilitar a compilação e comparação dos dados entre as diversas bases que dispõe a Secretaria (Armazém, SIAFI, GEICOM, SIGRES, SPC), e durante o processo de compilação a Controladoria Geral do Estado (CGE), por meio da Resolução CGE nº 14 de 22/04/2019, instituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de realizar o diagnóstico sobre o passivo de prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres, tendo sido finalizada a primeira etapa do levantamento completo em 26/06/2019. Este trabalho foi discutido com a SES em reunião do colegiado em 28/08/2019 e estão sendo apreciadas as ações para as etapas seguintes do levantamento, bem como a viabilidade do uso de sistema único.

Registrou que atualmente as respectivas Regionais são notificadas da celebração dos acordos assim que formalizados, além de terem passado por treinamento para padronização dos procedimentos, o que engloba a organização e catalogação dos processos em apreço. Os processos de trabalho nas regionais serão redesenhados pela SES, visando otimizando a produtividade nas prestações de contas, e após a conclusão dos trabalhos da CGE apontados, será proposto um plano de ação contendo as medidas que serão efetivamente implantadas para o tratamento da demanda reprimida hoje existente.

Análise:

Assim como no item anterior verifica-se que as medidas elencadas nas considerações apresentadas têm resultado de efeito futuro, portanto, entende-se que os achados devem ser mantidos e monitorados.

d) Disponibilidade de caixa para celebração de convênios (Achados 1, 2, 7, 8 e 9 – Recomendações 1,7 e 11)

Iniciou as suas considerações mencionando que o Estado encerrou o exercício de 2018 com um estoque de restos a pagar no montante aproximado de R\$ 28 bilhões, dos quais R\$ 6 bilhões eram referentes à área de saúde, citando também que, em janeiro de 2019, o Estado acumulava R\$ 34 bilhões em despesas não pagas e R\$ 108 bilhões de operações de crédito, visando pontuar a situação calamitosa das contas.

Assim, argumentou que, apesar de tal situação, os repasses estão acontecendo de forma crescente, tendo sido pago em despesas com ações e serviços de saúde em restos a pagar, no período de janeiro a dezembro de 2019, o montante de R\$ 1,5 bilhões, o que demonstra o compromisso de honrar as obrigações dentro do contexto de fluxo de caixa do Tesouro Estadual.

Citou, ainda, o Decreto Estadual nº 47.101/2016, que decretou situação de calamidade financeira no âmbito do Estado, bem como as medidas de adequação orçamentária que foram enviadas para tramitação na Assembleia Legislativa, pelo Governo de Minas, a fim de garantir o reequilíbrio das contas públicas.

Em decorrência do cenário supracitado, informou que a Secretaria de Saúde vem promovendo a celebração de novos convênios somente quando há disponibilidade financeira para pagamento, tanto que, em 2019, os convênios que foram celebrados no exercício foram pagos em sua totalidade, e exatamente pela escassez de recursos públicos estaduais não foi celebrado nenhum convênio objetivando a realização de obras.

Ressaltou que, em relação aos convênios celebrados no período de 2013/2014 a crise financeira se agravou após o período, o que impactou diretamente o desenvolvimento destes e não a sua celebração. Desse modo, alegou que somente estão sendo

prorrogados aqueles em que haja um percentual de execução considerável, sem inconformidades na sua execução pendentes de justificativa, e que o Estado tenha condições de fazer repasses que permitam a conclusão da obra.

Análise:

A defesa apresentou considerações pautadas na situação de calamidade financeira do Estado, justificando-se que os repasses estão sendo efetivados de acordo com a disponibilidade de caixa do Tesouro Estadual, entretanto não apresentou nenhuma consideração/plano de ação para resolver o problema dos convênios celebrados, ainda vigentes, mas sem o repasse financeiro pactuado. Nesses termos, entende-se que os achados devem ser mantidos.

e) Medidas adotadas no Convênio nº 1992/2012 (Achado 10 – Recomendação 10)

Informou que o referido convênio teve sua vigência expirada em 20/12/2019, estando no prazo legal par prestação de contas e devolução de saldo se houver, o qual será analisado conforme legislação pertinente.

Análise:

Estando o convênio em fase de prestação de contas, mantêm-se o achado até que seja comprovada a aplicação correta e regularização dos recursos despendidos.

f) Outras Recomendações (Recomendações 8 e 9)

- *Avaliar as sugestões trazidas aos autos pelos responsáveis das SRS, em resposta ao questionário referenciado f. 250 a 252 (Questão de Auditoria 1 / Achado 3)*

- Quanto à nomeação de Gestores e Fiscais de Convênios, informou que para os novos convênios assinados em 2019 terão a indicação dos respectivos gestores e fiscais no início de 2020, por ato do dirigente máximo da SES, em cumprimento ao inciso VIII, art. 27 do Decreto Estadual 46.319/2013 e art. 37 da Resolução Conjunta SEGOV/AGE 004/20105;
- Em relação à necessidade de suporte aos municípios e outros convenientes na elaboração dos processos de prestação de contas, as diretorias da Superintendência de Planejamento e Finanças (SPF) prestam apoio e suporte aos convenientes informando os procedimentos e documentações necessárias à instrução processual correta;
- Quanto à organização/armazenamento de processos, destacou-se que com a utilização do Sistema Eletrônico de Informações – SEI/MG, facilitou-se a organização, tramitação e acesso às informações dos convênios e suas respectivas prestações de contas;
- No que diz respeito às demais sugestões trazidas pelos responsáveis nas Superintendências, argumentou que a SES é sensível às necessidades apontadas pelos servidores e tem se mobilizado para realizar as adequações possíveis, visto o cenário fiscal do Estado.

Análise:

Mantêm-se a “Recomendação” para que sejam adotadas, na medida do possível e com a razoabilidade necessária, as sugestões feitas pelos servidores envolvidos nos convênios e respectivas prestações de contas, observadas as condições financeiras do Estado.

- *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.*

- Argumentou-se que a dívida na SES encontrada no início do governo aproximava-se de R\$ 400 milhões, acumulada em quase 22 meses de débitos, o que afetou gravemente a relação com fornecedores, inclusive com aqueles de veículos. Em que pese a diretriz adotada na época, nesse cenário, o processo de compra pela SES restou prejudicado e não atendia à toda a demanda de veículos necessários. Diante dos fatos, neste governo, optou-se por celebrar convênios cujo objeto foi a aquisição direta de veículos, com a diretriz de pagá-los na sua integralidade.

Análise:

Foi argumentado as dificuldades encontradas indicando a atual diretriz que está sendo adotada. Entretanto, restou sem esclarecimento quais as medidas estão sendo tomadas para resolver as pendências em relação aos inúmeros convênios celebrados com o mesmo objeto – aquisição de veículos – cujo repasse ocorreu em valores insignificantes, os quais vinham sendo constantemente aditados. Quando da auditoria, verificou-se que o resultado encontrado foi uma pulverização de recursos financeiros, paralisados, por período prolongado, em contas bancárias de aplicação de baixa rentabilidade, e não utilizados de acordo com os instrumentos celebrados.

Nesses termos, mantêm-se a recomendação para que a SES finalize as pendências apontadas e informe ao Tribunal as medidas adotadas.

Por fim, a defesa concluiu o Relatório Técnico nº 1, f. 394, sob alegação de que várias ações visando atender as recomendações apresentadas na Auditoria foram tomadas na presente gestão, evidenciando com as ações realizadas junto à CGE e o consequente plano de ação da SES que vem sendo elaborado e implementado.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, tendo em vista que os achados destacados na Auditoria foram pertinentes e permanecem após a análise das considerações apresentadas, em que pese algumas recomendações já tenham sido iniciadas, tal como capacitação e treinamento, esta unidade técnica se manifesta pela determinação para que o Secretário de Estado de Saúde apresente um plano de ação, nos termos do art. 7º da Resolução nº 16/2011, informando ao Tribunal as medidas já iniciadas e as que irá adotar para a correção dos problemas identificados na auditoria.

Registra-se que o plano de ação deverá ser elaborado pela SES, nos termos conceituados pelo art. 8º da Resolução TCEMG nº 16/2011:

Art. 8º Para fins desta Resolução, considera-se plano de ação o documento elaborado pelo órgão ou entidade auditada que contemple as ações que serão adotadas para o cumprimento das determinações e recomendações, **indique os responsáveis e fixe os prazos para implementação de cada ação, e registre os benefícios previstos após a execução dessas ações, nos termos do modelo anexo.** (g.n.)

§ 1º Recebido o plano de ação, a unidade competente promoverá sua autuação como processo de monitoramento e a respectiva distribuição, encaminhando os autos à unidade técnica para exame.

§ 2º O plano de ação será submetido ao Relator para as providências cabíveis, após o que será encaminhado ao Colegiado competente para deliberação.

§ 3º Aprovado, o plano de ação terá a natureza de compromisso do órgão ou entidade auditada com o Tribunal.

§ 4º O Relator fixará prazo para que o gestor apresente relatórios de acompanhamento da execução referentes à adoção das medidas recomendadas.



Assim, o plano de ação deverá ser apresentado, detalhando-se todas as medidas já adotadas ou a serem adotadas, indicando os prazos de implantação e os resultados esperados, especialmente em relação ao grande volume de convênios pendentes de prestação de contas visando à diminuição/solução do passivo que deverá ser quantificado, os recorrentes aditamentos dos termos em razão de atrasos nos repasses, garantindo-se que todas as contas sejam analisadas em tempo razoável na busca da atuação da Secretaria ainda durante a execução dos objetos pactuados, antes de celebrar outros termos com a liberação de recursos ao conveniente ainda em curso.

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.

À consideração superior.

TCEMG, 02/03/2020.

Sergio Urbano Resende – TC 1885-3
Analista de Controle Externo

De acordo. Em 03 de março de 2020, encaminho os autos ao Relator.

Jaqueline Lara Somavilla
Coordenadora – TC 2768-2