

Processo: 1058815
Natureza: AUDITORIA
Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Saúde – SES/MG
Exercícios: 2013 a 2017
Responsáveis: Alexandre Silveira de Oliveira; José Geraldo de Oliveira Prado; Gilberto José Rezende dos Santos; Fausto Pereira dos Santos, Luiz Sávio de Souza Cruz; Nalton Sebastião Moreira da Cruz, Antônio Jorge de Souza Marques
Interessados: Carlos Eduardo Amaral Pereira da Silva, Luiz Marcelo Cabral Tavares e Fábio Baccheretti Vitor
Procuradores: Adriana Araújo Ramos, OAB/MG 80.205
MPTC: Maria Cecília Borges
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

SEGUNDA CÂMARA – 10/11/2022

AUDITORIA. GOVERNO ESTADUAL. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE. GESTÃO DE CONVÊNIOS. RECOMENDAÇÕES. PLANO DE AÇÃO. MONITORAMENTO. DETERMINAÇÕES.

Uma vez constatada a necessidade de melhoria na gestão do repasse de recursos por meio de convênios celebrados pelo Estado, por intermédio da Secretaria de Saúde, recomendam-se ações corretivas e propositivas, devendo o gestor responsável apresentar plano de ação a ser objeto de monitoramento pelo Tribunal.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- D) determinar ao atual Secretário de Estado de Saúde de Minas Gerais, Sr. Fábio Baccheretti Vitor, nos termos dos arts. 6º e 7º da Resolução TC 16/2011, o cumprimento das recomendações listadas abaixo, fixando-lhe o prazo de 90 dias, contados da sua intimação, para que submeta a este Tribunal plano de ação contendo o cronograma de implementação de cada uma das ações propostas e indicando os respectivos responsáveis e prazos para implementação, nos termos do art. 8º da referida resolução;
- 1) 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 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;

- 2) Promover ações de capacitação, treinamento e 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;
- 3) 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;
- 4) 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;
- 5) Efetuar a redução do passivo de convênios atualmente pendentes de análise por meio de força tarefa ou estabelecimento de novos critérios que simplifiquem as verificações necessárias para sua conclusão;
- 6) 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;
- 7) 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;
- 8) Avaliar as sugestões trazidas aos autos pelos responsáveis das Superintendências Regionais de Saúde, em resposta ao questionário enviado a essas unidades pela equipe de auditoria (Questão de Auditoria 1/Achado 3 do relatório inicial de auditoria), e implantá-las no que couber;
- 9) 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. 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;
- 10) 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;
- 11) Abstenha-se de celebrar convênios sem que possua disponibilidade de caixa suficiente, no próprio exercício financeiro, para cumprir com o repasse de recursos previsto

- II) determinar ao gestor o encaminhamento de cópias dos relatórios técnicos (peças 3, 7 e 10) e da Resolução TC 16/2011 e seu anexo, para fins de orientação na elaboração do plano de ação e posterior instrução do processo de monitoramento a ser instaurado;
- III) determinar a intimação do responsável, por via postal, cientificando-lhe de que a ausência injustificada da apresentação do plano de ação, no prazo assinado, poderá ensejar a imposição de multa pessoal, por descumprimento de determinação do Tribunal, a teor do disposto no art. 85, III, da Lei Orgânica;
- IV) determinar a disponibilização no portal eletrônico do Tribunal o relatório final elaborado pela unidade técnica (peça 10), as notas taquigráficas e o acórdão relativos à deliberação desta auditoria, nos termos do art. 4º, X, da Resolução TC 16/2011;
- V) determinar que seja dada ciência desta decisão ao Controlador-Geral do Estado para adoção das medidas cabíveis no âmbito de sua competência, especialmente no que diz respeito à recomendação elencada no item 11 (“abster-se de celebrar convênios sem que possua disponibilidade de caixa suficiente, no próprio exercício financeiro, para cumprir com o repasse de recursos previsto”);
- VI) determinar que, recebido o plano de ação, os autos devem ser encaminhados à unidade técnica para análise e programação do monitoramento, de acordo com o disposto nos arts. 4º, XI, e 10 da Resolução TC 16/2011 e art. 278, III, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro em exercício Adonias Monteiro e o Conselheiro Presidente Wanderley Ávila.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de novembro de 2022.

WANDERLEY ÁVILA
Presidente

TELMO PASSARELI
Relator

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
SEGUNDA CÂMARA – 10/11/2022

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

I – RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada na Secretaria de Estado de Saúde - SES-MG com o objetivo de avaliar a regularidade de repasses de recursos efetuados pela entidade por meio de convênios celebrados no período de 2013 a 2017, em cumprimento ao Plano Anual de Atividades de Controle Externo para o exercício de 2018, aprovado pela Portaria 88/PRES/2017.

O processo foi autuado em 08/02/2019 (peça 1), tendo os achados de auditoria sido sintetizados no relatório de peça 2.

Em 08/04/2019, em cumprimento ao despacho de peça 4, foram citados os Srs. Antônio Jorge de Souza Marques, Secretário no período de 03/01/2011 a 14/01/2014; Alexandre Silveira de Oliveira, Secretário no período de 15/01/2014 a 03/04/2014; José Geraldo de Oliveira Prado, Secretário no período de 07/04/2014 a 31/12/2014; Gilberto José de Rezende dos Santos, Chefe de Gabinete no período de 01/01/2015 a 13/01/2015; Fausto Pereira dos Santos, Secretário no período de 19/01/2015 a 06/05/2015; Luiz Sávio de Souza Cruz, Secretário no período de 09/05/2016 a 18/11/2016 e 12/01/2017 a 31/01/2018; Nalton Sebastião Moreira da Cruz, Secretário Adjunto no período de 19/11/2016 a 27/08/2018 e de 28/08/2018 a dezembro 2018. Também foi intimado o Sr. Carlos Eduardo Amaral Pereira da Silva, Secretário de Estado de Saúde à época.

À f. 278 da peça 18, foi juntada a certidão de óbito do Sr. Gilberto José Rezende dos Santos.

O Sr. Luiz Sávio de Souza Cruz apresentou defesa às f. 287-336 da peça 18.

O Sr. Alexandre Silveira de Oliveira se manifestou e juntou documentos às f. 338-348 das peças 18 e 19, já o Sr. Antônio Jorge de Souza Marques apresentou a documentação de f. 354-365 da peça 19.

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

Devidamente intimado, o Sr. Carlos Eduardo Amaral Pereira da Silva também não se manifestou.

Ato contínuo, a unidade técnica emitiu o relatório de peça 7, indicando e sintetizando os apontamentos, as propostas de recomendações e determinações constantes no relatório inicial da auditoria. Em conclusão, manifestou-se pela realização de nova intimação do então Secretário de Estado de Saúde, a fim de que, ciente do procedimento previsto na Resolução TC 16/2011, que trata das auditorias operacionais, bem como da sua responsabilidade na adoção das medidas necessárias à correção dos problemas identificados nos autos e que ainda impactavam na sua gestão, apresentasse seus comentários acerca da pertinência das análises e propostas de recomendações e determinações presentes no relatório de peça 2.

Em 21/11/2019, foi realizada nova intimação do Sr. Carlos Eduardo Amaral Pereira da Silva, para que se manifestasse no prazo de 30 dias, conforme sugerido pela unidade técnica (peça 8).

Na sequência, foi juntado aos autos o ofício SES/GAB-AG-PROC 65/2020, datado de 31/01/2020 e assinado pelo Secretário Adjunto de Saúde, Sr. Luiz Marcelo Cabral Tavares, contendo o posicionamento da SES-MG acerca do assunto (f. 388-395 da peça 19).

Uma vez mais, os autos retornaram à unidade técnica, que elaborou o relatório de peça 10, no qual sugeriu determinar que o Secretário de Estado de Saúde apresente um plano de ação, nos termos do art. 7º da Resolução 16/2011, informando ao Tribunal as medidas já iniciadas e as que iria adotar para a correção dos problemas identificados na auditoria.

Na sessão do dia 25/06/2020, a Segunda Câmara determinou o sobrestamento dos autos, durante o período de calamidade pública decorrente da pandemia, por considerar o combate à Covid-19 prioridade da SES-MG naquele momento, afetando de forma intensa a capacidade de trabalho daquela unidade (peça 22).

No dia 15/12/2020, os autos foram redistribuídos à minha relatoria.

Em 04/03/2022, considerando que o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19 havia sido prorrogado pela última vez até 31/12/2021, conforme Decreto 48.205, de 15/06/2021, determinei a retomada do feito e o encaminhamento dos autos ao Ministério Público de Contas (peça 24), que, à peça 25, opinou pela procedência dos apontamentos e pela emissão de determinação aos responsáveis para que submetam plano de ação ao Tribunal, bem como para que não perpetuem a prática de condutas tidas como irregulares, devendo ser providenciado o monitoramento do cumprimento dessas determinações.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A presente auditoria foi realizada em cumprimento ao Plano Anual de Atividades de Controle Externo para o exercício de 2018, aprovado pela Portaria 88/PRES/2017, publicada no Diário Oficial de Contas em 18/12/2017, tendo como objetivo avaliar a regularidade de repasses de recursos por meio de convênios celebrados pela SES-MG no período de 2013 a 2017.

Inicialmente, importante esclarecer que, a despeito da natureza operacional desta ação de controle, não focada, portanto, em responsabilização, a competência fiscalizatória deste Tribunal não se encontra afetada, no presente caso, pela prescrição estabelecida pelo art. 110-E da Lei Complementar 102/2008, uma vez que não houve o transcurso de 5 anos entre a data da ocorrência dos fatos (2013 a 2017) e a primeira causa interruptiva do prazo prescricional, ocorrida em 18/12/2017, com a publicação da portaria que determinou a realização da auditoria, nos termos do disposto no art. 110-C, I, da referida norma legal.

Além disso, ressalta-se que, no âmbito desta Corte, a contagem do prazo prescricional ficou suspensa desde a decisão de sobrestamento do feito, proferida pela Segunda Câmara em 26/05/2020, até o fim do período de calamidade pública estabelecido pela Resolução 5.529/2020, da Assembleia Legislativa do Estado.

Feitos esses registros iniciais, que julgo importantes, passo à análise do mérito dos autos.

Conforme destacado à peça 2, nos levantamentos de dados atinentes à auditoria, a equipe técnica do Tribunal selecionou uma amostra composta de 11 convênios, de 7 Superintendências Regionais de Saúde distintas, perfazendo o montante de recursos financeiros de R\$ 4.749.827,85.

Na fase de execução dos trabalhos de campo, também foi realizada auditoria *in loco* em duas das Superintendências Regionais e em cada uma delas foi selecionado um hospital localizado na sede ou em cidade próxima.

Além disso, foi enviado um questionário eletrônico a todas as 28 Superintendências Regionais, com temas atinentes às atividades de controle das prestações de contas e estrutura de pessoal disponível, tendo sido obtida uma taxa de retorno equivalente a 89,29% do total.

Ao final dos trabalhos, a equipe de auditoria chegou às seguintes conclusões:

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 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.

Diante desse cenário, foram feitas recomendações pela equipe de auditoria, visando contribuir para a melhoria da gestão dos recursos financeiros repassados pela Secretaria mediante convênios:

- 1) 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 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;

- 2) Promover ações de capacitação, treinamento e 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;
- 3) 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;
- 4) 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;
- 5) Efetuar a redução do passivo de convênios atualmente pendentes de análise por meio de força tarefa ou estabelecimento de novos critérios que simplifiquem as verificações necessárias para sua conclusão;
- 6) 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;
- 7) 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;
- 8) Avaliar as sugestões trazidas aos autos pelos responsáveis das Superintendências Regionais de Saúde, em resposta ao questionário enviado a essas unidades pela equipe de auditoria (Questão de Auditoria 1/Achado 3 do relatório inicial de auditoria), e implantá-las no que couber;
- 9) 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. 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;
- 10) 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.

Além das recomendações acima destacadas, a equipe de auditoria propôs 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.

No relatório técnico de peça 7, a 3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado esclareceu 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-MG de 2013 a 2017, as questões que

compuseram a matriz de planejamento (f. 37-38, peça 13) demonstram sua tendência, desde a origem, de realização de uma análise de desempenho:

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.

Partindo dessas premissas, em 21/11/2019, a versão preliminar do relatório de auditoria foi encaminhada ao Sr. Carlos Eduardo Amaral Pereira da Silva, então Secretário de Estado de Saúde, para que tomasse conhecimento dos achados, conclusões e propostas, bem como para que apresentasse os comentários que julgasse convenientes acerca da matéria (peça 8).

Em resposta à diligência determinada à peça 8, foi juntado o Ofício SES/GAB-AG-PROC 65/2020 (f. 388-395, peça 19), datado de 31/01/2020, assinado pelo então Secretário Adjunto de Saúde, Sr. Luiz Marcelo Cabral Tavares, por meio do qual foi encaminhado relatório técnico contendo o posicionamento da SES-MG acerca das conclusões da auditoria.

Nesse documento, no que diz respeito à recomendação indicada no item 2 acima, foi informado que 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; e que, 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.

Foi alegado, também, que a SES-MG pretendia ampliar a capacitação e treinamento para os gestores responsáveis pelos setores que analisam as prestações de contas, durante o ano de 2020, para que eles pudessem atuar como multiplicadores do conhecimento técnico para os analistas, auxiliando ainda na padronização dos processos.

Sobre tal apontamento, assim se manifestou a unidade técnica, em sede de reexame (peça 10, com grifos no original):

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.

Quanto às recomendações acima elencadas nos itens 3 e 4, os responsáveis argumentam que, apesar da SES-MG ser sensível à necessidade de aumento da força de trabalho, desde 2015, existiriam limitações orçamentárias que impediriam contratações no Estado de Minas Gerais, por força do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Decreto 47.101/2018.

Com isso em vista, informaram que já teriam sido tomadas medidas gerenciais para a mitigação dos achados e recomendações da auditoria, a exemplo do Sistema de Prestação de Contas (SPC), desenvolvido pela equipe de Tecnologia e Informação da Secretaria com foco no controle e na informação das etapas da prestação de contas dos instrumentos firmados.

No referido sistema, estariam cadastrados todos os convênios que foram publicados a partir do ano de 2003 e cuja inserção ou atualização das informações seria descentralizada dentre as 28 regionais de saúde, otimizando, assim, a conclusão dos processos de prestação de contas pendentes de análise.

Adiante, sustentaram que a Subsecretaria de Gestão Regional passaria a atuar de forma a operacionalizar o remanejamento de quadro de pessoal nas regionais e que, no ano de 2020, pretendia-se formar um grupo de trabalho para elaborar diretrizes do projeto de dimensionamento da força de pessoal da Secretaria.

Em reexame, o órgão técnico verificou que as medidas narradas na manifestação da Secretaria são de efeito futuro, motivo pelo qual entendeu que o achado deve ser mantido e monitorado.

Quanto ao apontamento relativo à padronização de sistemas e controles (recomendação 6), foi destacado que, desde 01/01/2019, por força do Decreto Estadual 47.228/2017, que dispõe sobre o uso e a gestão do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no âmbito do Poder Executivo, teria passado a ser obrigatório o uso desse sistema, a fim de facilitar a organização, tramitação e acesso às informações dos convênios e suas respectivas prestações de contas; que as capacitações e os treinamentos oferecidos aos profissionais ligados à prestação de contas teriam por objetivo a padronização dos fluxos e procedimentos, bem como o nivelamento do conhecimento quanto à instrução correta dos processos; que a Diretoria de Prestação de Contas teria iniciado trabalho com o intuito de facilitar a compilação e comparação dos dados entre as diversas bases de que dispõe a Secretaria (Armazém, SIAFI, GEICOM, SIGRES, SPC); e que, durante o processo de compilação, a Controladoria Geral do Estado (CGE), por meio da Resolução CGE 14/2019, teria instituído grupo de trabalho com o objetivo de realizar o diagnóstico sobre o passivo de prestações de contas de convênios e instrumentos congêneres (recomendação 5), tendo sido finalizada a primeira etapa do levantamento completo em 26/06/2019. Foi informado, ainda, que esse trabalho teria sido discutido com a SES-MG em reunião do colegiado em 28/08/2019, e que estariam sendo apreciadas as ações para as etapas seguintes do levantamento, bem como a viabilidade do uso de sistema único.

Registrou-se, por fim, que as respectivas regionais seriam notificadas acerca da celebração dos acordos assim que finalizados, passando por treinamento para padronização dos procedimentos, o que englobaria a organização e catalogação dos processos em apreço, bem como que os processos de trabalho nas regionais seriam redesenhados, com vistas à otimização da produtividade nas prestações de contas, e que, após a conclusão dos trabalhos, seria proposto um plano de ação contendo as medidas que serão efetivamente implantadas para o tratamento da demanda.

Reexaminando os autos, a unidade técnica concluiu da mesma forma que no item anterior, sugerindo a manutenção e monitoramento do achado.

Quanto à disponibilidade de caixa para celebração de convênios (recomendações 1 e 7 e determinação), os responsáveis mencionaram que o Estado de Minas Gerais teria encerrado o exercício de 2018 com um montante de restos a pagar de, aproximadamente, 28 bilhões de reais, dos quais, 6 bilhões seriam referentes à área de saúde, e também que, em janeiro de 2019, o Estado teria acumulado 34 bilhões de reais em despesas não pagas e 108 bilhões de reais de operações de crédito.

Assim, argumentaram que, apesar de tal situação, os repasses estariam 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 1,5 bilhão de reais, o que demonstraria o compromisso de adimplir as obrigações orçamentárias.

Destacaram, ainda, a elaboração do Decreto Estadual 47.101/2016 e das medidas de adequação orçamentária, que teriam sido enviadas para a Assembleia Legislativa, pelo Governo de Minas, a fim de garantir o reequilíbrio das contas públicas; que a Secretaria de Saúde estaria promovendo a celebração de novos convênios somente quando há disponibilidade financeira para pagamento e que a crise financeira do Estado teria se agravado após a celebração de convênios no período de 2013 a 2014, o que teria impactado diretamente o desenvolvimento desses acordos, motivo pelo qual somente estariam sendo prorrogados aqueles em que haja um percentual de execução considerável, sem inconformidades na sua execução e que o Estado tenha condições de fazer repasses que permitam a conclusão da obra.

Para o órgão técnico, em sede de reexame:

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.

Sobre o Convênio 1.992/2012 (recomendação 10), os responsáveis alegaram que o instrumento teve sua vigência expirada em 20/12/2019, razão pela qual, à época, a SES-MG estaria no prazo legal para a prestação de contas e devolução de saldo, caso exista algum.

Assim, considerando que, à época do reexame de peça 10, o convênio se encontrava em fase de prestação de contas, a unidade técnica entendeu que deveria ser mantido o achado até que seja comprovada a aplicação correta e regularização dos recursos despendidos.

Em relação à oitava recomendação emitida no relatório de auditoria preliminar, os responsáveis apresentaram os seguintes esclarecimentos:

- 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.

O órgão técnico, em sede de reexame, manteve os apontamentos no sentido de que sejam adotadas, na medida do possível e com a razoabilidade necessária, as sugestões feitas pelos servidores envolvidos nos convênios e nas respectivas prestações de contas, observadas as condições financeiras do Estado.

Por fim, a respeito da recomendação “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” (recomendação 9), os responsáveis argumentaram que a dívida no âmbito da SES-MG, no início do atual governo, aproximava-se de 400 milhões de reais, acumulada em quase 22 meses de débitos, o que teria afetado gravemente a relação com fornecedores, inclusive os de veículos.

Sendo assim, sustentaram que, apesar da diretriz adotada na época, o processo de compra pela SES-MG restou prejudicado, optando-se por celebrar convênios cujo objeto foi a aquisição direta de veículos, com a diretriz de pagá-los na sua integralidade.

Sobre isso, a unidade técnica se posicionou no seguinte sentido:

Foram argumentadas 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, mantém-se a recomendação para que a SES finalize as pendências apontadas e informe ao Tribunal as medidas adotadas.

Por fim, a unidade técnica concluiu o relatório de peça 10 da seguinte maneira:

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 [...]

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.

No mesmo sentido se manifestou o Ministério Público de Contas, no parecer de peça 25.

Diante de todo o exposto, entendo por acolher integralmente as sugestões de recomendações feitas pela equipe de auditoria, assim como o proposto pela unidade técnica em seu relatório final, para que sejam incluídas em plano de ação a ser objeto de monitoramento pelo Tribunal, no qual o gestor deverá evidenciar as medidas a adotar e o respectivo cronograma, nos termos dos arts. 8º e 9º da Resolução TC 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.

§ 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.

Ressalte-se que as ações que eventualmente já tenham sido implementadas deverão também ser incluídas no plano de ação, tendo em vista que a adoção das recomendações somente será avaliada na fase de monitoramento.

A adoção das medidas sugeridas pela equipe de auditoria se torna ainda mais importante a partir das decisões proferidas pelo Pleno deste Tribunal na sessão de 28/04/2021, nos autos dos processos 1054102, 1066476, 1077095 e 1084258, as quais reconheceram a prescrição da pretensão ressarcitória no Tribunal de Contas, com base nas hipóteses preconizadas no Título V-A da Lei Complementar 102/2008, de acordo com a posição do Supremo Tribunal Federal, adotada desde o Tema de Repercussão Geral 897.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, proponho, nos termos dos arts. 6º e 7º da Resolução TC 16/2011, que seja determinado ao atual Secretário de Estado de Saúde de Minas Gerais, Sr. Fábio Baccheretti Vitor, o cumprimento das recomendações listadas abaixo, fixando-lhe o prazo de 90 dias, contados da sua intimação, para que submeta a este Tribunal plano de ação contendo o cronograma de implementação de cada uma das ações propostas e indicando os respectivos responsáveis e prazos para implementação, nos termos do art. 8º da referida resolução:

- 1) 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 ou aquisições e obras. Tal adequação visa a aproximação do planejamento com a realidade passível de concretização, vez que é inócua o orçamento sem a correspondente execução;

- 2) Promover ações de capacitação, treinamento e 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;
- 3) 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;
- 4) 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;
- 5) Efetuar a redução do passivo de convênios atualmente pendentes de análise por meio de força tarefa ou estabelecimento de novos critérios que simplifiquem as verificações necessárias para sua conclusão;
- 6) 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;
- 7) 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;
- 8) Avaliar as sugestões trazidas aos autos pelos responsáveis das Superintendências Regionais de Saúde, em resposta ao questionário enviado a essas unidades pela equipe de auditoria (Questão de Auditoria 1/Achado 3 do relatório inicial de auditoria), e implantá-las no que couber;
- 9) 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. 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;
- 10) 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;
- 11) Abstenha-se de celebrar convênios sem que possua disponibilidade de caixa suficiente, no próprio exercício financeiro, para cumprir com o repasse de recursos previsto.

Proponho, ainda, que sejam encaminhadas ao gestor cópias dos relatórios técnicos (peças 3, 7 e 10) e da Resolução TC 16/2011 e seu anexo, para fins de orientação na elaboração do plano de ação e posterior instrução do processo de monitoramento a ser instaurado.

Intime-se o responsável, por via postal, cientificando-lhe de que a ausência injustificada da apresentação do plano de ação, no prazo assinado, poderá ensejar a imposição de multa pessoal, por descumprimento de determinação do Tribunal, a teor do disposto no art. 85, III, da Lei Orgânica.

Disponibilize-se no portal eletrônico do Tribunal o relatório final elaborado pela unidade técnica (peça 10), as notas taquigráficas e o acórdão relativos à deliberação desta auditoria, nos termos do art. 4º, X, da Resolução TC 16/2011.

Dê-se ciência desta decisão ao Controlador-Geral do Estado para adoção das medidas cabíveis no âmbito de sua competência, especialmente no que diz respeito à recomendação elencada no item 11 acima (“abster-se de celebrar convênios sem que possua disponibilidade de caixa suficiente, no próprio exercício financeiro, para cumprir com o repasse de recursos previsto”).

Após, recebido o plano de ação, encaminhem-se os autos à unidade técnica para análise e programação do monitoramento, de acordo com o disposto nos arts. 4º, XI, e 10 da Resolução TC 16/2011 e art. 278, III, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Acolho a proposta.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO ADONIAS MONTEIRO:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Também acolho.

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

* * * * *

ms/