

RELATÓRIO DE DEFESA
CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - 2014

PROCESSO : 1568-7/2014
PRINCIPAL : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REGIÃO
DO GARÇAS / ARAGUAIA – CISRGA
CNPJ : 02.575.700/0001-30
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – DEFESA - EXERCÍCIO
DE 2014
PRESIDENTE : LEONARDO FARIAS ZAMPA
GESTÃO DE 1º/1/2014 a 31/12/2014
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS AZEVEDO
COSTA PEREIRA
EQUIPE TÉCNICA : ALEXANDRE MAGNO RIBEIRO
VITOR GONÇALVES PINHO

1. INTRODUÇÃO

Senhor Secretário:

Trata-se do Relatório de Defesa alusivo às Contas Anuais de Gestão do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Garças / Araguaia (CISRGA), referentes ao exercício financeiro de 2014.

Referidas Contas de Gestão foram analisadas preliminarmente pela equipe técnica da 3ª Secex (Relatório Preliminar – Doc. Digital 28187/2015), a cuja conclusão aderiu na íntegra o Secretário desta unidade instrutiva, consoante se observa a teor do Doc. Digital 28188/2015.

Após devidamente citados para a apresentação de defesa, os quatro responsáveis atestaram, todos, os respectivos termos de recebimento oficiados, consoante quadro a seguir elaborado.

Quadro 1 – Ofícios de Citação por Responsáveis e Respectivas Ciências

Responsável	Ofício de Citação	Ateste de Recebimento
Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro	054/2015 - GAB-CS-LCP	Doc. Digital 33845/2015
Sr. Leonardo Farias Zampa	055/2015 - GAB-CS-LCP	Doc. Digital 33846/2015
Sr. Fernando Saldanha Farias	056/2015 - GAB-CS-LCP	Doc. Digital 33867/2015
Sr. Edson Pereira de Ávila	057/2015 - GAB-CS-LCP	Doc. Digital 33868/2015

Fonte: CONTROL-P

No que pesem as citações lhes endereçadas e os correspondentes atestes de recebimento já mencionados, nenhum dos interessados, num primeiro momento, compareceu aos autos em defesa, no que foram declaradas as respectivas revelias pelo Relator, nos termos constantes no Doc. Digital 46836/2015.

Inobstante a declaração de revelia exarada em 1º/04/2015, um dos responsáveis, o Sr. Leonardo Farias Zampa apresentou intempestivamente (12/04/2015) defesa perante este Tribunal, tendo sido a respectiva documentação acolhida como válida pela Relatoria do feito a teor do Doc. Digital 60896/2015, em observância aos princípios da verdade material dos fatos, do formalismo moderado, da oficialidade, da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal. A defesa apresentada pelo mencionado gestor se encontra no Doc. Digital 52237/2015, para eventual consulta.

Após, o feito foi direcionado a esta unidade técnica, para análise de mérito.

2. MÉRITO

Transcrevem-se, na íntegra, segmentados por núcleo de responsáveis, os nove achados constantes no Doc. Digital 28187/2015 (p. 41-45) – Relatório Técnico Preliminar –, cujo conteúdo foi objeto de citação aos interessados, em respeito aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Responsável:

Leonardo Farias Zampa, presidente do consórcio entre 1º/01/2014 e 31/12/2014

7.1. A transferência dos recursos financeiros ao CIRSGA foi instituída com base em instrumentos impróprios (Lei 11.107/05, Portaria STN 72/2012 e Acórdão TCE MT 960/2007). **Irregularidade sem classificação.**

7.1.1. Os convênios (não reconhecidos em cartório) assinados apresentam validade apenas durante o exercício de 2013, apesar de formalizarem os compromissos financeiros dos consorciados junto ao consórcio para exercício de 2014. O orçamento do consórcio foi aprovado com assinatura exclusiva do Presidente do Consórcio, isto é, sem o crivo dos Chefes dos demais Entes Consorciados. Os convênios foram assinados em 02/01/2014, antes mesmo da formalização do orçamento, o qual foi assinado em 04/01/2014.

(Subitem 6.1.1)

7.2. Houve falhas na elaboração das peças orçamentárias do consórcio (Portaria STN 72/2012). **Irregularidade sem classificação.**

7.2.1. Não houve o devido planejamento à época da elaboração das peças orçamentárias do CIRSGA, o que implicou em LOAs dos entes consorciados com o mesmo vício, haja vista estas não terem contemplado as peculiaridades orçamentárias do referido consórcio. **(Subitem 6.1.2)**

7.3. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa TCE 14/2007). **Controle Interno - Grave - EB 05.**

7.3.1. Inexistem rotinas de controle interno sobre a atividade de autorização, liquidação e pagamento realizados pelo CIRSGA à rede médica local, por conta de procedimentos realizados em relação a pacientes supostamente atendidos. A par disso, o controlador interno do CIRSGA não está lotado fisicamente em Barra do Garças, local em que funciona o consórcio, dirigindo-se ao ente eventualmente, em prejuízo da efetividade do controle.

(Subitem 6.4.1.1)

Responsáveis:

Sr. Leonardo Farias Zampa, presidente do CIRSGA entre 1º/01/2014 e 31/12/2014.

Sr. Fernando Saldanha Farias, parecerista do CIRSGA entre 1º/01/2014 e 31/12/2014.

7.4. Abertura de procedimento licitatório relativo a obras e serviços, sem observância aos requisitos estabelecidos no art. 7º, §2º, I a IV da Lei 8.666/1993. **Licitação – Grave – GB 09.**

7.4.1. Instaurou-se o procedimento licitatório afeto ao Convite 001/2014 mesmo estando ausente no respectivo Termo de Referência planilha/orçamento de custos unitários, quando o correto seria apensar ao feito custos com nível mínimo de discriminação, em vista do que prescreve o art. 7º, §2º, I a IV da Lei 8.666/1993. **(Subitem 6.2.1)**

Responsável:

Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro, presidente da Comissão Permanente de Licitação entre 1º/01/2014 e 31/12/2014.

7.5. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente). **Licitação – Moderada – GC 13.**

7.5.1. Iniciou-se a fase externa do Convite 001/2014 (publicação da Carta Convite) sem prévia oitiva do parecerista jurídico, quando o correto, segundo o art. 38, § único, da Lei 8.666/93, seria ter solicitado a opinião do referido operador do direito, de sorte a conferir segurança jurídica ao certame e, por conseguinte, à execução do objeto. **(Subitem 6.2.2)**

7.6. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de regularidade fiscal e trabalhista das licitantes (art. 29 da Lei 8.666/1993). **Licitação – Moderada – GC 19.**

7.6.1. Habilitou-se, na fase externa do Convite 001/2014, empresa de forma contrária ao que dispõe o art. 29, IV, da Lei 8.666/93, já que a data de apresentação da Certidão de Regularidade Fiscal do FGTS pela interessada é dezoito dias posterior à data da sessão licitatória. **(Subitem 6.2.3)**

Responsável:

Sr. Fernando Saldanha Farias, fiscal do contrato 003/2014 (Resolução CISRGA 003/2013).

7.7. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente). **Licitação – Grave – HB 06.**

7.7.1. Superfaturamento quantitativo na execução do Contrato

003/2014. Pagou-se por módulos não efetivamente entregues pela empresa fornecedora ao CIRSGA, quando o correto seria, após devida ação fiscalizatória sobre a execução do objeto avençado, exigir-se o fornecimento integral do *software* contratado ou a devolução dos valores indevidamente pagos. **(Subitem 6.2.4)**

Responsáveis:

Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro do CIRSGA, Secretário-executivo entre 1º/01/2014 e 31/12/2014

Sr. Leonardo Farias Zampa, Presidente do CIRSGA entre 1º/01/2014 e 31/12/2014.

7.8. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73 da Lei 8.666/1993). **Despesa Grave. JB 03.**

7.8.1. Realizaram-se pagamentos no âmbito do CIRSGA (amostra selecionada) sem que na consecução dos desembolsos fosse observada a existência de documentos comprobatórios dos fatos geradores dos dispêndios, quando o correto seria, em face do que dispõe o art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964, verificar, previamente à realização dos pagamentos, se, de fato, os médicos credenciados faziam jus aos valores reclamados, ou seja, se havia prova inconteste (identificação e assinatura do paciente atendido, v.g.) de que o procedimento médico-hospitalar fora efetuado. **(Subitem 6.3.1)**

Responsável:

Sr. Edson Pereira de Ávila, controlador interno do CIRSGA em 2014, conforme Resolução CIRSGA 006/2013 (Doc. Digital 27294/2015, p. 1).

7.9. Omissão no dever de planejar e executar ação de controle interno sobre conformidade da execução (empenho, liquidação e pagamento) de despesas vultosas, realizadas para dar consecução à área fim do órgão/entidade (art. 75, I, art. 76 e art. 77, todos da Lei 4320/64; arts. 8º e 9º, da Resolução Normativa TCE 33/2012). **Irregularidade sem Classificação.**

7.9.1. Não se localizou, compulsando os relatórios e pareceres fornecidos pelo Sr. Edson Pereira de Ávila (Doc. Digital 27294/2015, p. 1-86), controlador interno do CIRSGA em 2014, quaisquer ações de controle (planejadas ou executadas) desencadeadas no fito de verificar a conformidade das liquidações de despesas incorridas pelo Consórcio junto à rede médica credenciada local em 2014, no que pese

tais dispêndios se relacionarem à atividade fim da entidade e envolverem monta significativa, cifrada em R\$ 1.291.850,39 (orçados na função saúde), equivalentes a 72,56% do total constante no orçamento (R\$ 1.780.345,00) do CIRSGA, conforme dados do Aplic (Subitem 6.4.1.2).

2.1. Método de análise

A *priori*, cumpre consignar que, inobstante três dos quatro agentes públicos arrolados não terem apresentado quaisquer defesas no âmbito deste processo, o fato não elide possível reanálise dos elementos já constantes dos autos, podendo essa reapreciação, inclusive, levar a juízo favorável em relação a determinado responsável revel. Isso porque, embora declarada em processos que tramitam perante os Tribunais de Contas, a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu nos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor. O raciocínio está de acordo com o Princípio da Verdade Material e com posição pacificada no âmbito do Tribunal de Contas da União (Acórdãos 1.128/2011-TCU Plenário, 1.737/2011-TCU Plenário, 341/2010-TCU-2ª Câmara, 1.732/2009-TCU-2ª Câmara, 1.308/2008-TCU-2ª Câmara e 2.117/2008-TCU-1ª Câmara).

Convém realçar ainda nesse passo que, havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas, e não aproveitará no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal. Apesar de não estar previsto tal proceder no Regimento Interno desta Corte de Contas (RITCE MT), entende-se por sua realização na análise das defesas, com base na boa prática processual e com supedâneo em dispositivos análogos presentes no RITCE MT, a saber, no art. 278, *caput* (recursos) e no art. 255, § 2º (pedido de rescisão).

Igualmente, visando conferir suficientes, adequados e objetivos

elementos para a dosimetria de sanções pecuniárias imputáveis pelo Tribunal neste feito, cabível sopesar nas subseqüentes seções a gravidade dos achados de auditoria, considerando para tanto, caso a caso, parâmetros objetivos relacionados a, por exemplo: a) lesividade real e/ou potencial da ocorrência para o erário; b) se o órgão/entidade já havia em gestão anterior sido alertado(a) pelo TCE MT em sede de Determinação ou Recomendação; c) caráter generalizado da ocorrência; d) se o agente se conduziu com amparo em parecer ou peça técnica congênere; e) se o agente demonstrou ter consciência do ilícito em algum momento.

Considerando a multiplicidade de achados e responsáveis, no fito de conferir mais organização ao relatório de defesa, as irregularidades serão analisadas de forma segmentada, a partir da seguinte linha: irregularidade/achado responsável(is) ► tese(s) de defesa ► análise técnica. Nas referências às irregularidades, serão utilizadas as numerações originais constantes no Relatório Preliminar.

Por derradeiro, com esteio na função corretiva que possuem os Tribunais de Contas, formular-se-ão, ao cabo das análises técnicas empreendidas (correspondentes a cada achado de auditoria), propostas de Recomendações (sem força cogente) ou Determinações (com força cogente), cujo cumprimento por parte do jurisdicionado resolverá – ou pelo menos mitigará – as causas das irregularidades aqui tratadas. Forçoso frisar que as aludidas medidas corretivas sugeridas em face de cada achado de auditoria estarão refletidas no subitem 3.2, que comporá a seção conclusiva deste Relatório de Defesa.

2.2. Reanálise das Irregularidades diante da Defesa Apresentada

Achado Apontado no Relatório Preliminar

Responsável:

Leonardo Farias Zampa, presidente do consórcio entre 1º/01/2014 e 31/12/2014

7.1. A transferência dos recursos financeiros ao CIRSGA foi instituída com base em instrumentos impróprios (Lei 11.107/05, Portaria STN 72/2012 e Acórdão TCE MT 960/2007). **Irregularidade sem classificação.**

7.1.1. Os convênios (não reconhecidos em cartório) assinados apresentam validade apenas durante o exercício de 2013, apesar de formalizarem os compromissos financeiros dos consorciados junto ao consórcio para exercício de 2014. O orçamento do consórcio foi aprovado com assinatura exclusiva do Presidente do Consórcio, isto é, sem o crivo dos Chefes dos demais Entes Consorciados. Os convênios foram assinados em 02/01/2014, antes mesmo da formalização do orçamento, o qual foi assinado em 04/01/2014. **(Subitem 6.1.1)**

Postura dos responsáveis

Sobre o ponto, o Sr. Leonardo Farias Zampa apresentou argumentos de defesa, presentes no Doc. Digital 52237/2015, p. 2-3.

Aduz primeiramente o exponente que os termos de convênio localizados pela equipe em campo nada mais são que “uma forma de contrato de rateio”. Defende ainda que a sistemática de funcionamento observada na execução dos termos de convênios equivale àquela descrita pela Lei 11.107/05, quando esta rege contratos de rateio.

Prossegue argumentando que os instrumentos estavam válidos pois teriam sido aditivados para 2014, em que pese o caráter contínuo das despesas deles decorrentes. Defende que a aprovação do correspondente orçamento via aposição de assinatura exclusiva do Presidente do Consórcio não é ilegal, posto que tal peça orçamentária fora em 2014 “amplamente discutida e aprovada em Assembleia Geral por todos os entes consorciados”. Colaciona ata do reportado escrutínio, visando sustentar sua alegação (Doc. Digital 52237/2015, p. 23-24).

Ao fim, requer a conversão da irregularidade em Recomendação ao

CISRGA.

Reanálise da irregularidade

Compulsando o subitem 6.1.1 do Relatório Preliminar, constata-se síntese das impropriedades atribuídas ao defendente (Doc. Digital 28187/2015, p. 9), afetas aos "convênios" celebrados pelo gestor máximo do CISRGA:

- Cláusula quinta – ao tratar do prazo de validade dos convênios, apresenta validade apenas durante o exercício de 2013, apesar de formalizarem os compromissos financeiros dos consorciados junto ao consórcio para exercício de 2014.
- Assinatura dos consorciados – os convênios foram assinados exclusivamente pelo Sr. Leonardo Farias Zampa, presidente do consórcio, ou seja, a falta de assinatura dos prefeitos dos municípios consorciados torna os supostos convênios desprovidos de validade jurídica.
- Ratificação cartorial – os convênios não foram reconhecidos em cartório, o que, mais uma vez, torna esses documentos ilegítimos.
- Data da assinatura dos convênios – Além dos convênios fazerem as vezes do contrato de rateio, eles foram assinados em 02/01/2014, antes mesmo da formalização do orçamento, cuja data de assinatura foi 04/01/2014 (Doc. Digital fls. 206973/2014, fls. 27-50). (grifos nossos)

As falhas citadas, cotejadas ao que se dispôs na matriz de responsabilização contida no Relatório Preliminar (Doc. Digital 28187/2015, p. 6-7), apontam para um só achado de auditoria (lastreado em critério normativo): a execução financeira no âmbito do CISRGA, em 2014, não foi precedida da celebração de contratos de rateio, em afronta ao art. 8º, *caput* e § 1º, da Lei 11.107/05.

Art. 8º Os entes consorciados somente entregarão recursos ao consórcio público mediante contrato de rateio.

§ 1º O contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações que o suportam, com exceção dos contratos que tenham por objeto exclusivamente projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou a

gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos. (grifos nossos)

Nessa toada, a demonstrada falha formal deve ser imputada ao responsável pela gestão do Consórcio, Sr. Leonardo Farias Zampa – cujas razões de defesa não foram suficientes para elidir o ponto –, tudo em atenção ao que dispõe o art. 10, parágrafo único, da Lei 11.107/05:

Os agentes públicos incumbidos da gestão de consórcio não responderão pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio público, mas responderão pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos respectivos estatutos. (grifos nossos)

É dizer, o defendente não logrou êxito em demonstrar, quer sob o aspecto formal, quer sob o material, a celebração de contratos de rateio no exercício financeiro de 2014, de forma prévia à execução das despesas no âmbito do CISRGA, não havendo nos autos sinais de que o objeto executado em 2014 se refira, exclusivamente, a projetos consistentes em programas e ações contemplados em plano plurianual ou à gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos (permissivo contido no art. 8, § 1º, da Lei 11.107/05, para albergar contrato de rateio plurianual).

Portanto, diante dos argumentos expostos, **entende-se pela manutenção do achado em epígrafe para o Sr. Leonardo Farias Zampa.**

Sobre o fator gravidade, considera-se que a falha apontada assume caráter essencialmente formal (pouco gravoso), haja vista não se ter constatado contribuição sua, ainda que indireta, para a consumação de dano (real ou potencial) aos cofres do CISRGA, no ano de 2014.

Como medida corretiva, propõe-se a expedição de Determinação à atual gestão do CISRGA, para que, como condição necessária (de validade) à execução

financeira de recursos públicos no âmbito do Consórcio, proceda preliminarmente à celebração de contratos de rateio com todos os Entes Consorciados, no início de cada exercício financeiro, tudo com esteio no art. 8º da Lei 11.107/05.

Achado Apontado no Relatório Preliminar

Responsável:

Leonardo Farias Zampa, presidente do consórcio entre 1º/01/2014 e 31/12/2014

7.2. Houve falhas na elaboração das peças orçamentárias do consórcio (Portaria STN 72/2012). **Irregularidade sem classificação.**

7.2.1. Não houve o devido planejamento à época da elaboração das peças orçamentárias do CIRSGA, o que implicou em LOAs dos entes consorciados com o mesmo vício, haja vista estas não terem contemplado as peculiaridades orçamentárias do referido consórcio. **(Subitem 6.1.2)**

Postura dos responsáveis

Sobre o ponto, o Sr. Leonardo Farias Zampa apresentou argumentos de defesa, presentes no Doc. Digital 52237/2015, p. 4.

Inicia o gestor aduzindo inexistir no art. 26 da Lei 11.107/05 – o diploma normativo possui vinte e um artigos, apenas – expressa previsão sobre o ciclo orçamentário de consórcios públicos.

A seguir, o exponente se reporta à Portaria STN 72/2012 e ao Acórdão 960/2007 – TCE MT, esclarecendo que tais diplomas não permitem ilações sobre a obrigatoriedade de elaboração do orçamento do CIRSGA previamente à aprovação da Lei Orçamentária Anual dos entes consorciados. Destaca ato contínuo que, em relação aos valores orçados no âmbito dos Municípios consorciados e do consórcio, já existia a correspondente estimativa das cifras, conforme se comprovaria na ata 02/11, a qual

não foi apensada ao feito. Assenta que as peças de planejamento foram confeccionadas observando recursos financeiros predeterminados e despesas conformes às receitas. Finaliza o gestor arguindo a inexistência de inadimplência quanto aos repasses devidos pelos entes consorciados junto ao CISRGA, porquanto os suscitados valores seriam debitados nas contas daqueles primeiros.

Ao fim, o Sr. Leonardo Farias Zampa requer o saneamento do achado.

Reanálise da Irregularidade

Conquanto as alegações trazidas pelo defendente tenham cunho essencialmente declaratório, não lhes tendo sido apensadas quaisquer comprovações documentais, entende-se pelo afastamento da irregularidade epigrafada, por fragilidade na confecção do correspondente achado, consoante a seguir delineado.

Observa-se, a partir de leitura à tipificação da irregularidade em tela, que o processo de elaboração do orçamento do CISRGA teria ocorrido com falhas, o que se replica no achado (supracitado) e na conduta do agente, a saber: "conduzir e aprovar o processo orçamentário do consórcio sem obedecer às formalidades exigidas pela Portaria STN 72/2012". É o que se vê na matriz de responsabilização presente no Relatório Técnico Preliminar, subitem 6.1.2 (Doc. Digital 28187/2015, p. 11-12).

Em mais um excerto do referido subitem (6.1.2), constata-se ter havido, para a equipe técnica, naquela oportunidade, elaboração – ainda que intempestiva – de processo orçamentário no âmbito do CISRGA:

Pode-se concluir, dessa forma, que, através da análise do ciclo orçamentário adotado pela gestão do consórcio intermunicipal da região do Garças/Araguaia (CISRGA), não houve o devido planejamento à época da elaboração das peças orçamentárias e, como o orçamento do consórcio não foi elaborado tempestivamente, pode-se afirmar que as LOAs dos entes consorciados também foram elaboradas com o mesmo vício, haja vista não terem contemplado as

peculiaridades orçamentárias do CIRSGA. (grifos nossos)

Em respeito ao Princípio da Verdade Material, procurou-se localizar nos autos referido processo orçamentário e/ou orçamento aprovado pelo Sr. Leonardo Farias Zampa, no fito de corroborar a intempestividade aventada pela equipe técnica no Relatório Preliminar.

Para tanto, socorreu-se primeiramente no texto de impropriedade elencada no achado precedente (subitem 6.1.1 do Relatório Preliminar), que versava incidentalmente sobre o suposto descompasso orçamentário (Doc. Digital 28187/2015, p. 9):

- Data da assinatura dos convênios – Além dos convênios fazerem as vezes do contrato de rateio, eles foram assinados em 02/01/2014, antes mesmo da formalização do orçamento, cuja data de assinatura foi 04/01/2014 (Doc. Digital fls. 206973/2014, fls. 27-50). (grifos nossos)

A partir da informação em tela – de que o orçamento foi formalizado somente em 04/01/2014 –, empreendeu-se pesquisa junto à referência atrelada (Doc. Digital 206973/2014, p. 27-50), para verificar eventual incompletude do orçamento (laconismo, *v.g.*) e/ou sua data – intempestiva – de formalização.

Da pesquisa realizada, extraiu-se que os documentos ali presentes não correspondem ao processo de elaboração do orçamento do CIRSGA para 2014, nem à peça orçamentária propriamente dita. A documentação localizada na referência informada se refere aos Convênios de Cooperação Técnica e Financeira, celebrados entre o Consórcio e os entes signatários, tão somente. O que há em relação ao tema orçamento nos mencionados instrumentos se restringe à cláusula (3ª, em cada avença) de dotação orçamentária.

Assim, pelo contido nos autos, tem-se que sequer houve processo orçamentário e, por conseguinte, orçamento formalizado – nos termos propalados no

art. 6º da IN STN 72/2012, *in verbis* – no âmbito do CISRGA, relativamente ao período 2013/2014.

Art. 6º O orçamento do consórcio público deverá discriminar as despesas a serem executadas, observando os critérios de classificação funcional, programática, por natureza de despesa e por fonte/destinação de recursos.
(grifos nossos)

Cumpre enfatizar, a caracterização do achado de auditoria, a conduta do agente responsabilizado e o nexos causal apontam ter havido feitura de processo orçamentário e de orçamento no CISRGA (Doc. Digital 28187/2015, p. 11-12), o que destoia da realidade fática (não elaboração de orçamento e processo orçamentário) concebida a partir dos elementos processuais aqui mencionados.

Dessarte, resta esvaziado o apontamento em relevo – já que não lastreado em evidências suficientes e adequadas –, sendo válido frisar que eventual conversão do achado (para mais gravoso, como visto), neste momento processual, ensejaria nova citação do Sr. Leonardo Farias Zampa, sob pena de prejuízo à ampla defesa e ao contraditório. Sobre o ponto, convém acrescentar que, na opinião da equipe, novo chamamento do interessado aos autos pela novel ocorrência não justificaria o custo processual envolvido, no que pesem os princípios constitucionais da duração razoável do processo e da eficiência administrativa, este aqui representado pela economia processual.

Portanto, diante dos argumentos expostos, **entende-se pelo afastamento do achado em epígrafe para o Sr. Leonardo Farias Zampa.**

Achado Apontado no Relatório Preliminar

Responsável:

Leonardo Farias Zampa, presidente do consórcio entre 1º/01/2014 e 31/12/2014

7.3. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa TCE 14/2007).

Controle Interno - Grave – EB 05.

7.3.1. Inexistem rotinas de controle interno sobre a atividade de autorização, liquidação e pagamento realizados pelo CIRSGA à rede médica local, por conta de procedimentos realizados em relação a pacientes supostamente atendidos. A par disso, o controlador interno do CIRSGA não está lotado fisicamente em Barra do Garças, local em que funciona o consórcio, dirigindo-se ao ente eventualmente, em prejuízo da efetividade do controle. **(Subitem 6.4.1.1)**

Postura dos responsáveis

Sobre o ponto, o Sr. Leonardo Farias Zampa apresentou argumentos de defesa, presentes no Doc. Digital 52237/2015, p. 5-6.

Inicia o exponente aduzindo que o controle interno no âmbito de consórcios públicos não necessita ser permanente, podendo, a teor da Resolução de Consulta TCE MT 21/2010, o referido mister fiscalizatório ser realizado de forma conjunta por todos os controladores internos pertencentes aos quadros dos Municípios Consorciados.

Prossegue o Sr. Leonardo Farias Zampa informando ter utilizado os serviços do controlador interno do Município de Novo São Joaquim no acompanhamento dos atos de gestão do CISRGA. **Admite não ter feito providenciar elaboração de normas específicas de controle interno administrativo no âmbito do Consórcio**, momento em que pondera ter-se utilizado, ali, normas congêneres vigentes no Município de Novo São Joaquim.

Assenta não ter havido ineficiência nos controles internos do CISRGA, momento no qual sopesa que o fato de o controlador interno residir a duzentos e quarenta quilômetros do CISRGA não se configura em irregularidade, vez que, nos

termos da Resolução de Consulta TCE MT 21/2010, “não é necessária a unidade de controle interno com respectivo controlador na sede o Consórcio” [sic].

Ao fim, o Sr. Leonardo Farias Zampa requer o afastamento da irregularidade.

Reanálise da irregularidade

Compulsando a integralidade do Doc. Digital 207779/2014 (p. 1-576), constatam-se, com efeito, processos de liquidação e pagamento de despesas incorridas pelo CISRGA junto à rede médica credenciada, em face de atendimentos prestados a munícipes, sem que houvesse identificação mínima dos pacientes supostamente atendidos, consoante consignado no Anexo I do Relatório Preliminar (Doc. Digital 28187/2015, p. 46-68).

Nessa esteira, nítida a ineficiência do sistema de controle interno do Consórcio para mitigar riscos de malversação na precitada rotina administrativa, ligada à atividade-fim da entidade e que movimentou, em 2014, na função saúde, R\$ 1.291.850,39 (valores liquidados).

Ademais, o Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle, citado no Relatório Preliminar (Doc. Digital 28187/2015, p. 36), não foi apresentado pelo jurisdicionado *in loco*, quando solicitado pela equipe, devendo-se frisar, quanto ao ponto, admissão, pelo gestor, de não elaboração do reportado documento no âmbito do CISRGA, consoante evidenciado em sua própria defesa, quando afirma ter utilizado normas de controle interno específicas de Novo São Joaquim.

Destaque-se que a implantação de rotinas de controles internos, mediante confecção do Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle, é exigida pela Resolução Normativa TCE MT 01/2007, que em seu art. 5º apregoa:

O Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle a que se refere o Guia anexo a esta Resolução deverá ser concluído até o final do exercício de 2011, observando a seguinte ordem de prioridades para a normatização das atividades relativas aos sistemas administrativos a seguir dispostos[...]

Além disso, a própria Resolução de Consulta TCE MT 21/2010 – trazida em defesa pelo Sr. Leonardo Farias Zampa –, em seu item primeiro, esclarece que:

1) Os consórcios devem cumprir a Instrução Normativa nº 01/07/TCEMT naquilo que couber, pois, sendo pessoas jurídicas de direito público ou pessoas jurídicas de direito privado, são unidades executoras do controle interno, fazem parte do sistema de controle interno dos entes consorciados, e, por consequência, devem elaborar os manuais de rotinas e procedimentos de controle. Contudo, não há obrigatoriedade de implantar a unidade de controle interno com o respectivo controlador interno. (grifos nossos)

Frisa-se que o dever jurídico – de fazer implantar as rotinas de controles internos nos sistemas administrativos – deve ser atribuído ao gestor máximo dos órgãos e entidades estatais (nível estratégico), sendo essa a posição adotada pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do Acórdão 38/2013 – Plenário:

1.3. A responsabilidade por conceber, implantar, manter e monitorar controles internos para assegurar os objetivos acima mencionados é da administração do órgão ou entidade pública, cabendo à auditoria interna ou ao órgão de controle interno da entidade avaliar a qualidade desses processos.

Válido ilustrar, ainda no mesmo decisório, o natural destinatário de recomendações para implantação de rotinas de controle e de manuais orientativos:

9.4 recomendar ao Hospital Universitário Getúlio Vargas:

[...]

9.4.2 a criação formal de normas ou manuais para a realização das principais atividades do Hospital, que contemple a discriminação das responsabilidades dos serviços vinculados às divisões, a fim de que eles tenham pleno conhecimento de suas responsabilidades e possibilite a Administração rastrear as informações

desde o momento de autorização até a conclusão;

9.4.3 a criação de procedimentos sistemáticos de supervisão dos trabalhos da área de licitação e contratos, incluindo aprovação do trabalho nas etapas críticas para assegurar que este flua adequadamente; (grifos nossos)

Diante dos fatos coligidos, **opina-se pela manutenção do achado para o Sr. Leonardo Farias Zampa**, no que pese o apontamento estar devidamente caracterizado (situação encontrada x critério) e restar demonstrada a responsabilidade (omissiva) do gestor máximo do CISRGA pela ineficiência dos controles internos afins à rotina de liquidação e pagamento de despesas da entidade frente à rede médica credenciada, ineficiência essa devidamente evidenciada nos autos e corroborada pela ausência do Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle, peça exigida pela Resolução Normativa TCE MT 01/2007, em seu art. 5º.

Sobre o fator gravidade, considera-se que a falha apontada assume caráter consideravelmente grave, face à lesividade potencial da ocorrência para o erário do CISRGA (consecução de danos), bem como pela sua natureza generalizada, porque ligada ao controle interno de atividade que permeia a atividade finalística da entidade.

Como medida corretiva, propõe-se a expedição de Determinação à atual gestão do CISRGA, para que, em obediência ao que determina a Resolução Normativa TCE MT 01/2007, art. 5º, formalize normas ou manuais internos que regem, sob os prismas financeiro e operacional, a rotina de pagamento de despesas do Consórcio por atendimentos médicos prestados a pacientes pela rede credenciada, contemplando necessariamente na regulamentação precitada a discriminação das responsabilidades afetas a cada atividade, a fim de que os agentes administrativos envolvidos tenham pleno conhecimento de suas responsabilidades.

Achado Apontado no Relatório Preliminar

Responsáveis:

Sr. Leonardo Farias Zampa, presidente do CISRGA entre 1º/01/2014 e 31/12/2014.

Sr. Fernando Saldanha Farias, parecerista do CIRSGA entre 1º/01/2014 e 31/12/2014.

7.4. Abertura de procedimento licitatório relativo a obras e serviços, sem observância aos requisitos estabelecidos no art. 7º, §2º, I a IV da Lei 8.666/1993. **Licitação – Grave – GB 09.**

7.4.1. Instaurou-se o procedimento licitatório afeto ao Convite 001/2014 mesmo estando ausente no respectivo Termo de Referência planilha/orçamento de custos unitários, quando o correto seria apensar ao feito custos com nível mínimo de discriminação, em vista do que prescreve o art. 7º, §2º, I a IV da Lei 8.666/1993. **(Subitem 6.2.1)**

Postura dos responsáveis

Sobre o ponto, o Sr. Leonardo Farias Zampa trouxe defesa aos autos (Doc. Digital 52237/2015, p. 6-7). Ao seu turno, o Sr. Fernando Saldanha Farias não se manifestou sobre o apontamento, tendo sido declarado, nesse aspecto, revel.

Inicia o Sr. Leonardo Farias Zampa alegando que, embora não se tenha discriminado no processo licitatório da Carta Convite 001/2014 o respectivo Termo de Referência, este foi devidamente anexado à solicitação de abertura do procedimento, encaminhada ao Presidente do CISRGA. Apensa à sua defesa cópia da reportada solicitação, junto a qual estaria o Termo de Referência (Doc. Digital 52237/2015, p. 21).

Prossegue arguindo diuturnamente buscar o menor preço, enfatizando que anteriormente à licitações sempre é realizada cotação de valores. Após reconhecer que o documento apensado em defesa não está intitulado como “Termo de Referência”, o gestor pondera que, na substância, a referida peça elenca os serviços a serem contratados, os valores estimados, o prazo de execução e a justificativa da contratação.

Ao fim, asseverando ter havido erro formal no processo licitatório sob exame, o qual não teria ocasionado problemas na condução do Convite 001/2014, consignando ademais haver ocorrido economia de recursos públicos na contratação decorrente, requer o Sr. Leonardo Farias Zampa a desconsideração da irregularidade.

Reanálise da irregularidade

Em sede preliminar, sustenta-se que a defesa apresentada pelo Sr. Leonardo Farias Zampa (Doc. Digital 52237/2015, p. 6-7 e p. 21), quanto ao apontamento, aproveita ao Sr. Fernando Saldanha Farias (revel), em relação às circunstâncias objetivas, com fulcro no princípio da verdade material.

Compulsando todo o processo relativo às fases interna e externa do Convite 001/2014 (Doc. Digital 207793/2014, p. 1-50), verifica-se que a publicação da Carta Convite 001/2014 se deu mesmo estando ausente dos autos licitatórios o Termo de Referência contendo planilha/orçamento de custos unitários, em clara afronta ao que dispõe o art. 7º, §2º, I a IV da Lei 8.666/1993:

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Noutro giro, a documentação trazida em defesa pelo Sr. Leonardo Farias Zampa não evidenciou Termo de Referência contendo razoável orçamento de custos unitários do sistema informatizado adquirido. É dizer, a peça contida no Doc. Digital 52237/2015, p. 21, não elenca o custo individual dos módulos componentes do *software* pretendido pela Administração, não se constituindo, na essência, em Termo de Referência tal como exigido pelo art. 7º, §2º, I a IV da Lei 8.666/1993.

Nesse contexto, contribuíram diretamente para a ocorrência: a) Sr. Leonardo Farias Zampa, que assinou documento autorizando a abertura da fase externa do Convite 001/2014, consoante se observa no Doc. Digital 207793/2014, p. 6; b) Sr. Fernando Saldanha Farias, que exarou parecer jurídico lacônico, sem abordar a mezinha falha, tratando ademais em sua peça de dispositivo legal estranho à realidade fática (art. 24, X, da Lei 8666/93 - locação de imóveis), consoante se observa no Doc. Digital 207793/2014, p. 8.

Quanto à conduta (no mínimo negligente) do parecerista jurídico, resta possível sua responsabilização quando, contribuindo para a consumação da irregularidade (*in casu*, para a instauração da fase externa do Convite 001/2014), referido agente não escora seu posicionamento em fundamentação pertinente, albergada por tese aceitável em doutrina e jurisprudência, nos termos do *decisum* abaixo:

[Acórdão 3193/2014 Plenário](#) (Prestação de Contas, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Responsabilidade. Ato irregular. Pareceres técnico e jurídico.

Os pareceristas em geral só terão afastada a responsabilidade a eles eventualmente questionada se seus pareceres estiverem devidamente fundamentados, albergados por tese aceitável da doutrina ou da jurisprudência, de forma que guardem forte respeito aos limites definidos pelos princípios da moralidade, da legalidade, da publicidade, dentre outros.

Diante dos fatos coligidos, **opina-se pela manutenção do achado para os Srs. Leonardo Farias Zampa e Fernando Saldanha Farias**, no que pese o apontamento estar devidamente caracterizado (situação encontrada x critério) e restarem individualizadas as responsabilidades dos agentes pela instauração da fase externa do Convite 001/2014, embora ausente nos autos internos licitatórios o Termo de Referência contendo planilha/orçamento de custos unitários, em clara afronta ao que dispõe o art. 7º, § 2º, I a IV da Lei 8.666/93.

Sobre o fator gravidade, considera-se que a falha apontada assume caráter consideravelmente grave, face à lesividade real da ocorrência para o erário do CISRGA (consecução de danos). É que, consoante Doc. Digital 28187/2015, p. 21-24, da execução do contrato decorrente (003/2014) restou constatado superfaturamento quantitativo (ausência de entrega de módulos de *software*), o qual não pôde ser quantificado pela equipe por inexistência de informação sobre os custos detalhados de cada módulo sistêmico, dado este que estaria no Termo de Referência do Convite 001/2014.

Como medida corretiva, propõe-se a expedição de Determinação à atual gestão do CISRGA, para que dê fiel cumprimento ao art. 7º, § 2º, II da Lei 8.666/93, fazendo constar na fase interna de suas licitações Termo de Referência contendo o custo unitário dos itens componentes do objeto a ser contratado.

Achado Apontado no Relatório Preliminar

Responsável:

Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro, presidente da Comissão Permanente de Licitação entre 1º/01/2014 e 31/12/2014.

7.5. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente). **Licitação – Moderada – GC 13.**

7.5.1. Iniciou-se a fase externa do Convite 001/2014 (publicação da Carta Convite) sem prévia oitiva do parecerista jurídico, quando o correto, segundo o art. 38, § único, da Lei 8.666/93, seria ter solicitado a opinião do referido operador do direito, de sorte a conferir segurança jurídica ao certame e, por conseguinte, à execução do objeto. **(Subitem 6.2.2)**

Postura dos responsáveis

Sobre o ponto, embora a irregularidade não lhe tenha sido imputada, o

Sr. Leonardo Farias Zampa trouxe defesa aos autos (Doc. Digital 52237/2015, p. 7-8). Ao seu turno, o Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro – único responsável pela falha constatada – não se manifestou sobre o apontamento, tendo sido declarado, nesse aspecto, revel.

Aduz o Sr. Leonardo Farias Zampa que, embora a publicação do aviso de licitação esteja grafada com a data 28/03/2014, referido documento – que inaugurou a fase externa do Convite 001/2014 – somente foi disponibilizado para publicização no mural do CISRGA na data 1º/04/2014, isto é, no mesmo dia em que emitido o parecer jurídico, não havendo, por isso, que se falar em instauração da fase externa do aludido certame sem a oitiva do parecerista, como apontado pela equipe técnica.

Ao fim, o Sr. Leonardo Farias Zampa requer a desconsideração da irregularidade.

Reanálise da irregularidade

Em sede preliminar, sustenta-se que a defesa apresentada pelo Sr. Leonardo Farias Zampa (Doc. Digital 52237/2015, p. 7-8), quanto ao apontamento, aproveita ao Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro (revel), em relação às circunstâncias objetivas, com fulcro no princípio da verdade material.

Compulsando os autos afetos ao referido processo licitatório, constatou-se, no âmbito do Relatório Técnico Preliminar, a deflagração da fase externa (publicação da Carta Convite 01/2014), mesmo ausente dos autos o parecer jurídico sobre a conformidade da minuta da carta convite, em desrespeito ao que preceitua o art. 38, § único, da Lei 8.666/93, o qual dispõe que “as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração”.

Vale detalhar, a data inserida no aviso de licitação é 28/03/2014, ao passo que a emissão do parecer jurídico (que deveria ser prévio) se deu apenas em

1º/04/2014, conforme se vê no Doc. Digital 207793/2014, p. 8 e 9.

Entretanto, não é incomum que documentos componentes de autos licitatórios sejam publicizados em data posterior àquela em que assinados pelos agentes públicos responsáveis, tal como alertado em defesa pelo Sr. Leonardo Farias Zampa. Nessa esteira, nada impede que, embora a data grafada no aviso de licitação do Convite 001/2014 seja 28/03/2014, tal documento – que inaugura a fase externa de certames do gênero – possa ter sido publicizado no mural do CISRGA na data 1º/04/2014, mesmo dia em que emitido o parecer jurídico, hipótese essa que, por si só, dá como saneado o apontamento.

Assim, não havendo meios factíveis para verificar a data em que o aviso licitatório foi de fato disponibilizado no mural do CISRGA – visto que na modalidade convite inexistente obrigação de publicação da Carta Convite na imprensa oficial, conforme exegese do art. 22, § 3º, da Lei 8.666/93 –, a par do caráter moderado da falha sob exame, dá-se como saneado o apontamento em relevo, por insuficiência de evidências que suportem a irregularidade imputada ao Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro no bojo do Relatório Técnico Preliminar.

Diante dos fatos coligidos, **opina-se pelo afastamento do achado para o Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro.**

Achado Apontado no Relatório Preliminar

Responsável:

Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro, presidente da Comissão Permanente de Licitação entre 1º/01/2014 e 31/12/2014.

7.6. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de regularidade fiscal e trabalhista das licitantes (art. 29 da Lei 8.666/1993). **Licitação – Moderada – GC 19.**

7.6.1. Habilitou-se, na fase externa do Convite 001/2014, empresa de

forma contrária ao que dispõe o art. 29, IV, da Lei 8.666/93, já que a data de apresentação da Certidão de Regularidade Fiscal do FGTS pela interessada é dezoito dias posterior à data da sessão licitatória. **(Subitem 6.2.3)**

Postura dos responsáveis

Sobre o ponto, embora a irregularidade não lhe tenha sido imputada, o Sr. Leonardo Farias Zampa trouxe defesa aos autos (Doc. Digital 52237/2015, p. 8). Ao seu turno, o Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro – único responsável pela falha constatada – não se manifestou sobre o apontamento, tendo sido declarado, nesse aspecto, revel.

Aduz o Sr. Leonardo Farias Zampa que a falha decorre de “organização das documentações posteriormente, quando do envio das tempestivas”. Expõe não ter havido má-fé ou intenção de macular o certame, pois, na data da sessão licitatória (10/04/2014), a empresa Virtual Tecnologia se encontrava, no tocante a recolhimentos junto ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em situação regular. Para sustentar sua alegação, apensa tela de sistema informatizado da Caixa, contendo o histórico do empregador quanto às Certidões de Regularidade do FGTS. O defendente conclui seu arrazoado informando que a empresa Virtual Tecnologia não venceu a licitação.

Ao fim, o Sr. Leonardo Farias Zampa requer a desconsideração da irregularidade.

Reanálise da irregularidade

Em sede preliminar, sustenta-se que a defesa apresentada pelo Sr. Leonardo Farias Zampa (Doc. Digital 52237/2015, p. 8), quanto ao apontamento, aproveita ao Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro (revel), em relação às circunstâncias objetivas, com fulcro no princípio da verdade material.

Compulsando os autos afetos ao referido processo licitatório (Convite 001/2014), constatou-se que, na sessão licitatória ocorrida em 10/04/2014, a Comissão Permanente de Licitação, presidida pelo Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro, habilitou indevidamente a empresa Virtual Tecnologia em Informática Ltda. ME, posto que esta não houvera, naquela data, apresentado a Certidão de Regularidade Fiscal do FGTS, documento indispensável para a qualificação jurídica, segundo o art. 29, IV, da Lei 8.666/93. A referida Certidão, pelo contido nos autos (Doc. Digital 207793, p. 32), foi emitida somente em 28/04/2014, ou seja, dezoito dias após a sessão licitatória (Doc. Digital 207793, p. 44).

No concernente à defesa apresentada, tem-se que seus argumentos formadores não são capazes de elidir a falha em tela. É que (i) a organização posterior da documentação pela comissão permanente de licitação, (ii) o fato de a empresa Virtual Tecnologia estar regular quanto ao FGTS na data da sessão licitatória e (iii) a circunstância da referida licitante não haver vencido o certame não possuem o condão de afastar a irregularidade em menção, que, repise-se, refere-se a habilitação de entidade interessada sem a devida verificação de sua documentação, na data da sessão licitatória. Vale explicitar, não se questionou no Relatório Técnico Preliminar se a empresa Virtual Tecnologia estava regular ou irregular do ponto de vista fiscal (FGTS); mas o porquê de ela ter sido habilitada sem verificação de seus documentos, de maneira oportuna, isto é, na data da sessão licitatória (10/04/2014).

Nessa esteira, contribuiu diretamente para a consumação da demonstrada irregularidade o Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro, que, na qualidade de presidente da comissão permanente de licitação condutora do Convite 001/2014, habilitou (conduta comissiva) indevidamente a empresa licitante, quando deveria tê-la desclassificado – já que ausente, em 10/04/2014, pelo contido nos autos, documentação afeta à Certidão de Regularidade do FGTS –, tendo em vista a inafastável competência da comissão permanente de licitação para processar e julgar certames, conforme exegese extraída do art. 6º, XVI, da Lei 8666/93, *in litteris*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

[...]

XVI - Comissão - comissão, permanente ou especial, criada pela Administração com a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes. (grifos nossos)

Diante dos fatos coligidos, **opina-se pela manutenção do achado para o Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro**, no que pese o apontamento estar devidamente caracterizado (situação encontrada x critério) e restar individualizada a responsabilidade do agente pela habilitação indevida da empresa Virtual Tecnologia em Informática Ltda. ME, que na data 10/04/2014 (sessão licitatória) não dispunha de Certidão de Regularidade Fiscal do FGTS (datada de 28/04/2014).

Sobre o fator gravidade, considera-se que a falha apontada assume caráter essencialmente formal (pouco gravoso), haja vista não se ter constatado contribuição sua, ainda que indireta, para a consumação de dano (real ou potencial) aos cofres do CISRGA, no ano de 2014, no que pese ademais a entidade indevidamente habilitada não ter vencido o certame.

Como medida corretiva, propõe-se a expedição de Determinação à atual gestão do CISRGA, para que se abstenha de habilitar licitantes que não disponham, na data da sessão licitatória, dos documentos listados no art. 29 da Lei 8666/93, ou seja, de entidades que não comprovem estar em dia com suas obrigações fiscal e trabalhista.

Achado Apontado no Relatório Preliminar

Responsável:

Sr. Fernando Saldanha Farias, fiscal do contrato 003/2014 **(Resolução CISRGA 003/2013).**

7.7. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei 8.666/1993;

legislação específica do ente). **Licitação – Grave – HB 06.**

7.7.1. Superfaturamento quantitativo na execução do Contrato 003/2014. Pagou-se por módulos não efetivamente entregues pela empresa fornecedora ao CIRSGA, quando o correto seria, após devida ação fiscalizatória sobre a execução do objeto avençado, exigir-se o fornecimento integral do software contratado ou a devolução dos valores indevidamente pagos. **(Subitem 6.2.4)**

Postura dos responsáveis

Sobre o ponto, embora a irregularidade não lhe tenha sido imputada, o Sr. Leonardo Farias Zampa trouxe defesa aos autos (Doc. Digital 52237/2015, p. 9). Ao seu turno, o Sr. Fernando Saldanha Farias – único responsável pela falha constatada – não se manifestou sobre o apontamento, tendo sido declarado, nesse aspecto, revel.

Aduz o Sr. Leonardo Farias Zampa que, ao revés do apontado pela equipe técnica no Relatório Preliminar, foram postos à disposição do CIRSGA “todos os programas licitados”, tendo, ademais, sido realizado treinamento com os funcionários da entidade. Esclarece ainda que a empresa contratada “não executa as funcionalidades dos sistemas, apenas disponibiliza, auxilia nos registros quando existe algum erro acusado” pelo aplicativo, além de efetuar manutenção/atualização quando necessário.

Argumenta, por derradeiro, que o Portal da Transparência do Consórcio (www.cisrga.com.br), administrado pelo CIRSGA, é responsabilidade da empresa Hi-Tech Net Ltda., que deve cuidar da sua disponibilização e acesso por usuários, bem como da permanência do site em funcionamento para consultas externas. Às suas razões, o defendente diz apensar “documentos comprobatórios de instalação e disponibilização dos softwares”, não localizadas, todavia, por esta equipe técnica nos autos.

Ao fim, o Sr. Leonardo Farias Zampa requer a desconsideração da irregularidade.

Reanálise da irregularidade

Em sede preliminar, sustenta-se que a defesa apresentada pelo Sr. Leonardo Farias Zampa (Doc. Digital 52237/2015, p. 9), quanto ao apontamento, aproveita ao Sr. Fernando Saldanha Farias (revel), em relação às circunstâncias objetivas, com fulcro no princípio da verdade material.

Procedendo-se à leitura da cláusula primeira do contrato 003/2014 (Doc. Digital 207793, p. 51), firmado entre o CISRGA e a empresa Hi-Tech Net Ltda. ME, constata-se a amplitude do objeto a ser adimplido pela fornecedora, em contraprestação ao pagamento de R\$ 17.100,00: "locação de sistema integrado de orçamento, tesouraria, contabilidade pública, almoxarifado, patrimônio, licitação, protocolo, controle de veículo, recursos humanos com controle autônomo, holerite via web e Lei da Transparência".

Em contraponto às especificações do objeto firmado, verificou-se, *in loco*, mediante observação direta do *software* locado ao CISRGA e indagações formuladas ao Sr. Edílson Lira dos Anjos, responsável pelo uso do mencionado aplicativo tecnológico, que a ferramenta contratada possui apenas os seguintes módulos de trabalho (funcionalidades): recursos humanos, contabilidade, orçamento e tesouraria.

Nítido portanto o superfaturamento quantitativo, consistente na entrega, a menor, da quantidade de itens do objeto avençado, sem que a contraprestação pecuniária arcada pelo contratante (CISRGA) tenha sido, na mesma proporção, reequilibrada para menos. Inequívoca afronta ao art. 66 da Lei 8666/93, segundo o qual o "contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial".

Cumpra esclarecer quanto ao ponto do superfaturamento quantitativo que a equipe técnica encontrou, *in loco*, dificuldades para evidenciar de forma robusta o achado, quer dizer, restou inviável transpor para o Relatório Técnico Preliminar evidência dos módulos inoperantes contidos no *software* locado ao CISRGA, para comprovar a declaração – verbal – colhida junto ao usuário principal do aplicativo, Sr. Edílson Lira dos Anjos. Dessa fragilidade, inclusive, poderia resultar, ante a simples contestação do defendente (como ocorreu no caso vertente), no afastamento do achado de auditoria em exame, por insuficiência/inadequação de evidências.

Ocorre que, inobstante a argumentação anteposta, há ainda evidência robusta do superfaturamento quantitativo aventado. É que um dos módulos contratados se refere ao Portal da Transparência do CISRGA, podendo, por isso, ser consultado por quaisquer usuários externos, para fins de verificação quanto ao seu funcionamento. Nessa toada, em acesso realizado pela equipe técnica junto ao sítio eletrônico <www.cisrga.com.br>¹, constata-se, ainda neste momento, a inoperância do referido módulo, que apresenta notícias de 2013 e não permite, em sua aba principal (“Transparência”), possibilidade de acesso ao usuário, estando a página fora do ar.

Dessa forma, restando comprovadamente inoperante um dos módulos contidos no objeto pactuado – e executado financeiramente – pelo CISRGA, no que pese a manutenção e operacionalização do reportado aplicativo de Transparência Governamental ser de responsabilidade da empresa contratada, consoante próprias palavras trazidas pelo defendente, resta demonstrado o cometimento de superfaturamento quantitativo, cerne do apontamento sob análise.

Nessa esteira, contribuiu diretamente para a consumação da demonstrada irregularidade o Sr. Fernando Saldanha Farias, que, na qualidade de fiscal de contratos em geral do Consórcio – consoante Resolução CISRGA 003/2013 (Doc. Digital 207793/2014, p. 54) – não exerceu o dever jurídico contido no art. 67 da

¹ Acesso em 15/07/2015.

Lei 8666/93 (*in verbis*), não apresentando, *in loco* ou em defesa, qualquer documento que demonstrasse adoção de pelo menos uma das medidas a seguir delineadas, visando elidir a concreção do superfaturamento multicitado.

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes. (grifos nossos)

Esclarece-se aqui que a imputação de débito pelo superfaturamento evidenciado resta prejudicada, dada a inexistência, no processo licitatório examinado (termo de referência e orçamento detalhado), dos preços de cada funcionalidade/módulo de trabalho não colocados à disposição do CISRGA pela empresa fornecedora. Por essa razão, considerando igualmente o baixo valor global envolvido na contratação (R\$ 17.100,00) e a finalidade maior de corrigir o problema detectado, não se quantifica aqui débito, pretendendo-se, para o caso, prestigiar a correção da falha mediante expedição de Determinação, cumulativamente com imposição de sanções pedagógicas ao responsável.

Diante dos fatos coligidos, **opina-se pela manutenção do achado para o Sr. Fernando Saldanha Farias**, no que pese o apontamento estar devidamente caracterizado (situação encontrada x critério) e restar individualizada a responsabilidade do agente pela ausência de fiscalização (conduta omissiva) do contrato 003/2014, em cuja execução foi constatado superfaturamento quantitativo, para cuja elisão não se localizou (em campo ou nos autos) quaisquer medidas tomadas pelo então fiscal.

Sobre o fator gravidade, considera-se que a irregularidade apontada assume caráter consideravelmente grave, face à lesividade real da ocorrência para o erário do CISRGA, haja vista a consecução de dano, embora de pequena monta. Outrossim, a falha (fiscalização ineficiente de contratos) é reincidente, já tendo sido apontada nas contas anuais de 2013 do CISRGA pelo TCE MT (Acórdão 35/2014 – Processo 82791/2013), consoante delineado no Relatório Preliminar (Doc. Digital 28187/2015, p. 4).

Como medida corretiva, propõe-se a expedição de Determinações à atual gestão do CISRGA, para que:

a) com fulcro no art. 67 da Lei 8666/93, efetue a fiscalização e acompanhamento dos contratos celebrados durante toda a vigência destes, concomitantemente com a prestação dos serviços avançados, adotando as medidas normativas insertas no retrocitado dispositivo caso se verifiquem inadimplementos das cláusulas pactuadas (financeiras ou operacionais); e

b) com relação ao contrato 003/2014, lastreando-se para tanto nos arts. 66 e 67 da Lei 8666/93, busque, pelas vias administrativas cabíveis, junto à empresa contratada, o fornecimento dos módulos de *software* ainda não prestados ao CISRGA, alertando a entidade empresarial sobre a imputação das sanções – por parte do dirigente máximo do Consórcio – previstas no art. 87 da Lei 8666/93², em caso de não atendimento das postulações.

2. Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Achado Apontado no Relatório Preliminar

Responsáveis:

Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro, Secretário-executivo do CIRSGA entre 1º/01/2014 e 31/12/2014

Sr. Leonardo Farias Zampa, Presidente do CIRSGA entre 1º/01/2014 e 31/12/2014.

7.8. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73 da Lei 8.666/1993). **Despesa Grave. JB 03.**

7.8.1. Realizaram-se pagamentos no âmbito do CIRSGA (amostra selecionada) sem que na consecução dos desembolsos fosse observada a existência de documentos comprobatórios dos fatos geradores dos dispêndios, quando o correto seria, em face do que dispõe o art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964, verificar, previamente à realização dos pagamentos, se, de fato, os médicos credenciados faziam jus aos valores reclamados, ou seja, se havia prova inconteste (identificação e assinatura do paciente atendido, v.g.) de que o procedimento médico-hospitalar fora efetuado. **(Subitem 6.3.1)**

Postura dos responsáveis

Sobre o ponto, o Sr. Leonardo Farias Zampa trouxe defesa aos autos (Doc. Digital 52237/2015, p. 10). Ao seu turno, o Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro – também responsável pela falha constatada – não se manifestou sobre o apontamento, tendo sido declarado, nesse aspecto, revel.

Aduz de início o Sr. Leonardo Farias Zampa que não houve liquidação de despesas sem suporte documental comprobatório. Alega que, “como demonstrado nos processos de despesas que foram alvo de fiscalização, existe a identificação e a assinatura do paciente atendido”, comprovando que foram realizados com êxito os serviços médicos ou os exames pretendidos. Defende, ao final, que, nos processos

nos quais não presentes cópias dos exames ou recibos, o próprio paciente afirma a realização dos procedimentos médicos/laboratoriais, não se configurando a situação como ilegal, pois, segundo ainda o gestor, caso haja necessidade, poderá ser efetuada circularização para identificar o usuário e os serviços lhe prestados.

Ao fim, o Sr. Leonardo Farias Zampa requer a desconsideração da irregularidade.

Reanálise da irregularidade

Em sede preliminar, sustenta-se que a defesa apresentada pelo Sr. Leonardo Farias Zampa (Doc. Digital 52237/2015, p. 10), quanto ao apontamento, aproveita ao Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro (revel), em relação às circunstâncias objetivas, com fulcro no princípio da verdade material.

Compulsando os processos de empenho sob os números 25, 30, 87, 248, 367 (Doc. Digital 207779/2014, fls. 01-576), selecionados por possuírem os maiores valores, restaram assentes fragilidades na liquidação de despesas incorridas pelo CISRGA junto à rede médica credenciada no ano de 2014, em face de atendimentos médicos prestados a munícipes. É que na referida fase de verificação do direito dos credores (médicos) perante o contratante (CISRGA), no bojo da documentação relacionada a cada procedimento médico, inexistia identificação mínima dos pacientes supostamente atendidos, consoante consignado no Anexo I do Relatório Preliminar (Doc. Digital 28187/2015, p. 46-68).

A situação encontrada aqui descrita destoa do que determina o art. 63, § 2º, III, da Lei 4320/64, *in verbis*:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

[...]

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

[...]

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.
(grifos nossos)

Convém ressaltar que a defesa apresentada não foi capaz de elidir as irregularidades apontadas, pois não explicaram as falhas na identificação de pacientes evidenciadas no Doc. Digital 207779/2014, p. 01-576, compiladas no Anexo I do Relatório Técnico Preliminar (Doc. Digital 28187/2015, p. 46-68). Ademais, nas próprias razões trazidas pelo Sr. Leonardo Farias Zampa, admitem-se lacunas de informação nos procedimentos de liquidação de dispêndios, consoante a seguinte passagem: "nos processos nos quais não presentes cópias dos exames ou recibos".

Vale enfatizar, a ausência na identificação de pacientes inviabiliza a liquidação de despesas públicas do gênero sob exame, as quais, acaso liquidadas, ainda que com a falha apontada, assumirão caráter irregular, nos termos também endossados pelo Tribunal de Contas da União (TCU), nos autos do Acórdão 1.813/2013 – TCU – 2ª Câmara, *in verbis*:

5. Quanto às falhas na liquidação de despesas, a Secex/PR apontou irregularidades em sete ajustes, todos firmados para contratação de serviços médicos. De forma geral, os documentos que deram suporte aos pagamentos não seriam hábeis para comprovar a efetiva execução dos gastos.

6. Apesar de instados pela equipe de auditoria em diversas oportunidades, a prefeitura municipal e as empresas contratadas não apresentaram elementos de maior robustez, a exemplo de controles de consultas médicas, comprovantes de exames realizados, identificação de usuários/pacientes atendidos, ou outras evidências que dessem suporte às faturas mensais de cada contrato.

7. É de se notar que a natureza dos serviços exige que se reúnam no processo de liquidação e pagamento evidências que atestem a efetiva prestação dos serviços. A mera aceitação das faturas emitidas pela contratada revela grave falta no trato com os recursos e até mesmo no controle da prestação de atividades indispensáveis.

8. O comando do art. 62 da Lei 4.320/1964 é claro: "o pagamento da despesa

só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação". Na mesma linha, o art. 63 do mesmo diploma legal define em que consiste a liquidação da despesa: "A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito". (grifos nossos)

Nesse contexto, contribuíram diretamente para a concretização do achado os Srs. Gilmar Ferreira Ribeiro e Leonardo Farias Zampa, os quais, solidariamente, utilizando-se de seus espectros de decisão (autoridade liquidante e ordenador de despesas, respectivamente), subscreveram os processos de empenho, liquidação e pagamento dos valores objeto da amostra coletada pela equipe técnica (Doc. Digital 207779/2014, p. 1-7; p. 194-197; p. 277-291; p. 388-399; p. 415-423; p. 523-535), mesmo diante das fragilidades evidenciadas com relação à identificação dos pacientes supostamente atendidos.

Além disso, restou evidenciada nos autos culpa *in vigilando* do Sr. Leonardo Farias Zampa, que, na qualidade de ordenador de despesas do CISRGA, não exerceu o devido dever de supervisão sobre a regularidade de dispêndios materiais, relacionados, ademais, à atividade-fim da entidade, sendo cabível realçar posição, nesse sentido, do Tribunal de Contas da União:

[Acórdão 550/2015 Plenário](#) (Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Bruno Dantas)

Responsabilidade. Dever de supervisão. Ordenador de despesas.

Ao ordenador de despesas compete verificar todo o processo de dispêndio, com o objetivo de, entre outras medidas, detectar possíveis irregularidades, de modo que a sua assinatura não configura mera formalidade, mas autêntica instância de controle de gastos dos recursos públicos.

Diante dos fatos coligidos, **opina-se pela manutenção do achado para os Srs. Gilmar Ferreira Ribeiro e Leonardo Farias Zampa**, no que pese o apontamento estar devidamente caracterizado (situação encontrada x critério) e restarem individualizadas as responsabilidades dos agentes face à liquidação irregular

de despesas incorridas pelo CISRGA junto à rede médica credenciada no ano de 2014, por atendimentos prestados a municípios.

Sobre o fator gravidade, considera-se que a falha apontada assume caráter consideravelmente grave, face: a) à lesividade potencial/real da ocorrência para o erário do CISRGA (consecução de danos); b) à natureza generalizada da irregularidade, já que o fato gerador das liquidações irregulares está albergado na atividade finalística da entidade, a qual movimentou recursos em 2014 superiores a um milhão e trezentos mil reais; e c) ao caráter reincidente da falha, já apontada nas contas anuais de 2013 do CISRGA pelo TCE MT (Acórdão 35/2014 – Processo 82791/2013), consoante delineado no Relatório Preliminar (Doc. Digital 28187/2015, p. 4).

Como medida corretiva, propõe-se a expedição de Determinação à atual gestão do CISRGA, para que, baseada no art. 63, § 2º, III, da Lei 4320/64, somente realize liquidação e pagamento de despesas com a rede médica credenciada quando encaminhados por esta fotocópias de RG, CPF e cartão SUS dos pacientes (ou de seus representantes legais), sendo necessário que o fornecedor discrimine, ademais, o nome de cada pessoa atendida e sua respectiva assinatura (ou de seu responsável).

Como Recomendação para mitigar a probabilidade de pagamento de despesas afetas a procedimentos médicos não efetivamente realizados, considerando a inviabilidade de o CISRGA exigir cópia de laudos médicos ou congêneres (sigilo médico) aos fornecedores quando da liquidação de dispêndios, propõe-se que a atual gestão providencie a confecção de portaria que institua obrigação para que fiscais de contratos do Consórcio, nos quais o objeto albergue a prestação de serviços (exames médicos) a municípios por entidades particulares, realizem, mediante amostragem significativa, mensalmente, ligações e/ou contatos pessoais junto aos pacientes informados nas faturas contratuais enviadas pela rede credenciada ao CISRGA, visando colher confirmação sobre a efetiva realização dos exames médicos faturados e pagos.

Achado Apontado no Relatório Preliminar

Responsável:

Sr. Edson Pereira de Ávila, controlador interno do CIRSGA em 2014, conforme Resolução CIRSGA 006/2013 (Doc. Digital 27294/2015, p. 1).

7.9. Omissão no dever de planejar e executar ação de controle interno sobre conformidade da execução (empenho, liquidação e pagamento) de despesas vultosas, realizadas para dar consecução à área fim do órgão/entidade (art. 75, I, art. 76 e art. 77, todos da Lei 4320/64; arts. 8º e 9º, da Resolução Normativa TCE 33/2012).

Irregularidade sem Classificação.

7.9.1. Não se localizou, compulsando os relatórios e pareceres fornecidos pelo Sr. Edson Pereira de Ávila (Doc. Digital 27294/2015, p. 1-86), controlador interno do CIRSGA em 2014, quaisquer ações de controle (planejadas ou executadas) desencadeadas no fito de verificar a conformidade das liquidações de despesas incorridas pelo Consórcio junto à rede médica credenciada local em 2014, no que pese tais dispêndios se relacionarem à atividade fim da entidade e envolverem monta significativa, cifrada em R\$ 1.291.850,39 (orçados na função saúde), equivalentes a 72,56% do total constante no orçamento (R\$ 1.780.345,00) do CIRSGA, conforme dados do Aplic (Subitem 6.4.1.2).

Postura dos responsáveis

Embora devidamente notificado, o Sr. Edson Pereira de Ávila não apresentou defesa quanto ao achado em epígrafe, sendo, por isso, considerado revel.

Reanálise da irregularidade

Compulsando os relatórios/pareceres de controle interno emitidos pelo Sr. Edson Pereira de Ávila em 2014 (Doc. Digital 27294/2015, p. 1-86), constatou-se que o citado agente:

a) omitiu-se de enviar planejamento anual de auditoria interna (PAAI) ao TCE MT, no qual se pudessem visualizar quaisquer planos de auditoria interna para verificar a regularidade da execução de despesas vultosas, afetas à área fim do CISRGA (execução financeira de convênios com rede médica local);

b) omitiu-se de incluir, no escopo de seu trabalho anual como *controller* do CISRGA, conforme preâmbulos dos respectivos pareceres/relatórios emitidos, quaisquer ações de controle no âmbito do Consórcio com vistas a verificar a regularidade da execução de despesas (empenho, liquidação e pagamento) vultosas, afetas à área fim do referido ente (execução financeira de convênios com rede médica local);

c) por consequência, omitiu-se de relatar, em suas peças de controle interno produzidas, qualquer constatação sobre inconformidades presentes nos processos de execução (liquidação) de despesas incorridas pelo CISRGA (convênios com rede médica local).

Considerou-se no Relatório Preliminar (Doc. Digital 28187/2015, p. 36-40) que a conduta omissiva do Sr. Edson Pereira de Ávila – em planejar, executar e relatar ações de auditoria sobre a rotina de dispêndios pagos pelo CISRGA face a atendimentos prestados pela rede médica credenciada junto a munícipes – afronta os arts. 8º e 9º da Resolução Normativa TCE MT 33/2012, dispositivos esses que elencam responsabilidades para o controlador interno, a saber:

Art. 8º. O Planejamento Anual de Auditoria Interna – PAAI da UCI deverá ser encaminhado a este Tribunal a partir da carga mensal de janeiro de 2014.

Art. 9º. A responsabilização em face das deficiências detectadas no Sistema de Controle Interno deve ser individualizada e atrelada às competências dos diversos agentes e servidores que integram o referido Sistema.

Parágrafo Único. O responsável pela UCI somente será responsabilizado por deficiências no sistema de controle interno quando decorrerem de conduta omissiva ou comissiva atrelada às competências precípua da UCI que concorreram diretamente para a consumação da irregularidade. (grifos nossos)

É dizer, acaso o controlador interno houvesse planejado e executado algumas ações focadas na apuração da regularidade dos dispêndios suscitados (mormente em sua fase de liquidação), teria, oportunamente, externado as falhas ao gestor máximo do CISRGA, para fins de saneamento do problema. Contribuiria diretamente, portanto, para o processo de regularização da falha constatada pela equipe técnica.

Considera-se, além disso, que os valores envolvidos (mais de um milhão de reais orçados na função saúde do CISRGA) compõem dispêndios diretamente ligados à consecução da atividade fim do Consórcio, o que reclamaria do controlador interno, sob a ótica do homem médio, maior atenção que a efetivamente dispensada pelo Sr. Edson Pereira de Ávila, o qual, embora acumulando funções de *controller* de Novo São Joaquim (que dista 240 quilômetros da sede do CISRGA), não poderia se escusar de planejar e executar verificações (ainda que em pequena quantidade) sobre o macroprocesso das despesas com a rede médica credenciada local.

Diante dos fatos coligidos, **opina-se pela manutenção do achado para o Sr. Edson Pereira de Ávila**, no que pese o apontamento estar devidamente caracterizado (situação encontrada x critério) e restar individualizada a responsabilidade do reportado agente para a manutenção das liquidações irregulares de despesas incorridas pelo CISRGA junto à rede médica credenciada no ano de 2014, por atendimentos prestados a munícipes.

Sobre o fator gravidade, considera-se que a falha apontada assume caráter consideravelmente grave, face à lesividade potencial da ocorrência para o erário do CISRGA (consecução de danos), bem como em vista da natureza generalizada da irregularidade, já que o fato gerador das liquidações irregulares (objeto das pretendidas ações do controlador interno) está albergado na atividade finalística da entidade, a qual movimentou recursos em 2014 superiores a um milhão e trezentos mil reais.

Ademais, não se pode olvidar que o Sr. Edson Pereira de Ávila acumulava as funções de controlador interno em seu Município de origem (Novo São Joaquim) e no CISRGA, sendo a sede deste (Barra do Garças) distante aproximadamente 240 quilômetros daquela primeira cidade. No ponto, resta patente a ausência de recursos humanos, materiais e de estrutura para suportar a atividade de auditoria interna desempenhada (isoladamente) pelo arrolado agente no CISRGA, ao arrepio do que determina o art. 4º da Resolução Normativa TCE MT 33/2012, *in litteris*:

Art. 4º. Determinar aos gestores municipais que garantam os recursos humanos, materiais e estrutura física suficientes e adequadas para o desenvolvimento das atividades da UCI, garantindo ainda aos controladores/auditores internos a autonomia e independência funcional e livre acesso a todas as dependências do órgão ou entidade, assim como aos processos, documentos, sistemas informatizados e informações considerados indispensáveis ao cumprimento de suas atribuições, não lhes podendo ser sonegados, sob qualquer pretexto, devendo guardar o sigilo das informações caso elas estejam protegidas legalmente. (grifos nossos)

Como medida corretiva do problema de acúmulo de funções do controlador interno do CISRGA (deste e dos vindouros), propõe-se, a título de Recomendação, que a atual gestão do Consórcio estude a possibilidade, em reunião conjunta com os demais entes consorciados, de criar o cargo público de controlador interno, pertencente aos quadros do ente, a ser provido mediante concurso público de provas e títulos, tendo em vista as vantagens da medida para o aperfeiçoamento da governança da entidade, cuja auditoria interna passaria a ser desempenhada por profissional em regime de dedicação exclusiva e de forma duradoura (não mais bienal), isto é, em prestígio da especialização nas atividades-fim do CISRGA.

3. CONCLUSÃO

Diante das argumentações expendidas, a equipe técnica consigna em conclusão os achados de auditoria mantidos (subitem 3.1), bem como as medidas corretivas propostas (subitem 3.2), submetendo em seguida o feito à consideração

superior.

3.1. Achados de auditoria mantidos:

Responsável:

Leonardo Farias Zampa, presidente do consórcio entre 1º/01/2014 e 31/12/2014

7.1. A transferência dos recursos financeiros ao CIRSGA foi instituída com base em instrumentos impróprios (Lei 11.107/05, Portaria STN 72/2012 e Acórdão TCE MT 960/2007). **Irregularidade sem classificação.**

7.1.1. Os convênios (não reconhecidos em cartório) assinados apresentam validade apenas durante o exercício de 2013, apesar de formalizarem os compromissos financeiros dos consorciados junto ao consórcio para exercício de 2014. O orçamento do consórcio foi aprovado com assinatura exclusiva do Presidente do Consórcio, isto é, sem o crivo dos Chefes dos demais Entes Consorciados. Os convênios foram assinados em 02/01/2014, antes mesmo da formalização do orçamento, o qual foi assinado em 04/01/2014. **(Subitem 6.1.1)**

7.3. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa TCE 14/2007).

Controle Interno - Grave – EB 05.

7.3.1. Inexistem rotinas de controle interno sobre a atividade de autorização, liquidação e pagamento realizados pelo CIRSGA à rede médica local, por conta de procedimentos realizados em relação a pacientes supostamente atendidos. A par disso, o controlador interno do CIRSGA não está lotado fisicamente em Barra do Garças, local em que funciona o consórcio, dirigindo-se ao ente eventualmente, em prejuízo da efetividade do controle. **(Subitem 6.4.1.1)**

Responsáveis:

Sr. Leonardo Farias Zampa, presidente do CIRSGA entre 1º/01/2014 e 31/12/2014.

Sr. Fernando Saldanha Farias, parecerista do CIRSGA entre 1º/01/2014 e 31/12/2014.

7.4. Abertura de procedimento licitatório relativo a obras e serviços, sem observância aos requisitos estabelecidos no art. 7º, §2º, I a IV da Lei 8.666/1993. **Licitação – Grave – GB 09.**

7.4.1. Instaurou-se o procedimento licitatório afeto ao Convite 001/2014 mesmo estando ausente no respectivo Termo de Referência planilha/orçamento de custos unitários, quando o correto seria apensar ao feito custos com nível mínimo de discriminação, em vista do que prescreve o art. 7º, §2º, I a IV da Lei 8.666/1993. **(Subitem 6.2.1)**

Responsável:

Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro, presidente da Comissão Permanente de Licitação entre 1º/01/2014 e 31/12/2014.

7.6. Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de regularidade fiscal e trabalhista das licitantes (art. 29 da Lei 8.666/1993). **Licitação – Moderada – GC 19.**

7.6.1. Habilitou-se, na fase externa do Convite 001/2014, empresa de forma contrária ao que dispõe o art. 29, IV, da Lei 8.666/93, já que a data de apresentação da Certidão de Regularidade Fiscal do FGTS pela interessada é dezoito dias posterior à data da sessão licitatória. **(Subitem 6.2.3)**

Responsável:

Sr. Fernando Saldanha Farias, fiscal do contrato 003/2014 **(Resolução CISRGA 003/2013).**

7.7. Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente). **Licitação – Grave – HB 06.**

7.7.1. Superfaturamento quantitativo na execução do Contrato 003/2014. Pagou-se por módulos não efetivamente entregues pela empresa fornecedora ao CISRGA, quando o correto seria, após devida ação fiscalizatória sobre a execução do objeto avençado, exigir-se o fornecimento integral do software contratado ou a devolução dos valores indevidamente pagos. **(Subitem 6.2.4)**

Responsáveis:

Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro, Secretário-executivo do CIRSGA entre 1º/01/2014 e 31/12/2014

Sr. Leonardo Farias Zampa, Presidente do CIRSGA entre 1º/01/2014 e 31/12/2014.

7.8. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73 da Lei 8.666/1993). **Despesa Grave. JB 03.**

7.8.1. Realizaram-se pagamentos no âmbito do CIRSGA (amostra selecionada) sem que na consecução dos desembolsos fosse observada a existência de documentos comprobatórios dos fatos geradores dos dispêndios, quando o correto seria, em face do que dispõe o art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964, verificar, previamente à realização dos pagamentos, se, de fato, os médicos credenciados faziam jus aos valores reclamados, ou seja, se havia prova inconteste (identificação e assinatura do paciente atendido, v.g.) de que o procedimento médico-hospitalar fora efetuado. **(Subitem 6.3.1)**

Responsável:

Sr. Edson Pereira de Ávila, controlador interno do CIRSGA em 2014, conforme Resolução CIRSGA 006/2013 (Doc. Digital 27294/2015, p. 1).

7.9. Omissão no dever de planejar e executar ação de controle interno sobre conformidade da execução (empenho, liquidação e pagamento) de despesas vultosas, realizadas para dar consecução à área fim do órgão/entidade (art. 75, I, art. 76 e art. 77, todos da Lei 4320/64; arts. 8º e 9º, da Resolução Normativa TCE 33/2012).

Irregularidade sem Classificação.

7.9.1. Não se localizou, compulsando os relatórios e pareceres fornecidos pelo Sr. Edson Pereira de Ávila (Doc. Digital 27294/2015, p. 1-86), controlador interno do CIRSGA em 2014, quaisquer ações de controle (planejadas ou executadas) desencadeadas no fito de verificar a conformidade das liquidações de despesas incorridas pelo Consórcio junto à rede médica credenciada local em 2014, no que pese tais dispêndios se relacionarem à atividade fim da entidade e envolverem monta

significativa, cifrada em R\$ 1.291.850,39 (orçados na função saúde), equivalentes a 72,56% do total constante no orçamento (R\$ 1.780.345,00) do CIRSGA, conforme dados do Aplic (Subitem 6.4.1.2).

3.2. Propostas de Recomendações e/ou Determinações:

3.2.1. Determine-se à atual gestão do CIRSGA que, como condição necessária (de validade) à execução financeira de recursos públicos no âmbito do Consórcio, proceda preliminarmente à celebração de contratos de rateio com todos os Entes Consorciados, no início de cada exercício financeiro, tudo com esteio no art. 8º da Lei 11.107/05. **(achado 7.1.1)**

3.2.2. Determine-se à atual gestão do CIRSGA que, em obediência ao que determina a Resolução Normativa TCE MT 01/2007, art. 5º, formalize normas ou manuais internos que regem, sob os prismas financeiro e operacional, a rotina de pagamento de despesas do Consórcio por atendimentos médicos prestados a pacientes pela rede credenciada, contemplando necessariamente na regulamentação precitada a discriminação das responsabilidades afetas a cada atividade, a fim de que os agentes administrativos envolvidos tenham pleno conhecimento de suas responsabilidades. **(achado 7.3.1)**

3.2.3. Determine-se à atual gestão do CIRSGA que dê fiel cumprimento ao art. 7º, § 2º, II da Lei 8666/93, fazendo constar na fase interna de suas licitações Termo de Referência contendo o custo unitário dos itens componentes do objeto a ser contratado. **(achado 7.4.1)**

3.2.4. Determine-se à atual gestão do CIRSGA que abstenha-se de habilitar licitantes que não disponham, na data da sessão licitatória, dos documentos listados no art. 29 da Lei 8666/93, ou seja, de entidades que não comprovem estar em dia com suas obrigações fiscal e trabalhista. **(achado 7.6.1)**

3.2.5. Determine-se à atual gestão do CISRGA que, com fulcro no art. 67 da Lei 8666/93, efetue a fiscalização e acompanhamento dos contratos celebrados durante toda a vigência destes, concomitantemente com a prestação dos serviços avençados, adotando as medidas normativas insertas no retrocitado dispositivo caso se verifiquem inadimplementos das cláusulas pactuadas, quer financeiras, quer operacionais.

(achado 7.7.1)

3.2.6. Determine-se à atual gestão do CISRGA que, com relação ao contrato 003/2014, lastreando-se para tanto nos arts. 66 e 67 da Lei 8666/93, busque, pelas vias administrativas cabíveis, junto à empresa contratada, o fornecimento dos módulos de *software* ainda não prestados ao CISRGA, alertando a entidade empresarial sobre a imputação das sanções – por parte do dirigente máximo do Consórcio – previstas no art. 87 da Lei 8666/93³, em caso de não atendimento das postulações. **(achado 7.7.1)**

3.2.7. Determine-se à atual gestão do CISRGA que, baseada no art. 63, § 2º, III, da Lei 4320/64, somente realize liquidação e pagamento de despesas com a rede médica credenciada quando encaminhados por esta fotocópias de RG, CPF e cartão SUS dos pacientes (ou de seus representantes legais), sendo necessário que o fornecedor discrimine, ademais, o nome de cada pessoa atendida e de sua respectiva assinatura – ou de seu responsável. **(achado 7.8.1)**

3.2.8. Recomende-se à atual gestão do CISRGA providenciar a confecção de

3. Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

portaria que institua obrigação para que fiscais de contratos do Consórcio, em que o objeto albergue a prestação de serviços (exames médicos) a municípios por entidades particulares, realizem, mediante amostragem significativa, mensalmente, ligações e/ou contatos pessoais junto aos pacientes informados nas faturas contratuais enviadas pela rede credenciada ao CISRGA, visando colher confirmação sobre a efetiva realização dos exames médicos faturados e pagos. **(achado 7.8.1)**

3.2.9. Recomende-se que a atual gestão do CISRGA estude a possibilidade, em reunião conjunta com os demais entes consorciados, de criar o cargo público de controlador interno, pertencente aos quadros da entidade, a ser provido mediante concurso público de provas e títulos, tendo em vista as vantagens da medida para o aperfeiçoamento de sua governança, cuja auditoria interna passaria a ser desempenhada por profissional em regime de dedicação exclusiva e de forma duradoura (não mais bienal), isto é, em prestígio da especialização nas atividades-fim do CISRGA. **(achado 7.9.1)**

É o relatório.

SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO DA TERCEIRA RELATORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, SUBSECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO em Cuiabá, 15/07/2015.

Alexandre Magno Ribeiro
Técnico de Controle Público Externo

Vitor Gonçalves Pinho
Auditor Público Externo