



PROCESSO Nº : 1568-7/2014 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE GESTORA : CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REGIÃO DO GARÇAS-ARAGUAIA - CISRGA
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO DE 2014
GESTOR : LEONARDO FARIAS ZAMPA
RELATOR : CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS AZEVEDO COSTA PEREIRA

EMENTA:

Contas anuais de gestão. Exercício de 2014. Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Garças-Araguaia. Manifestação pela regularidade das contas anuais de gestão, com recomendações, determinações e aplicação de multas.

PARECER Nº 4.844/2015

1. RELATÓRIO

1. Trata-se das **Contas Anuais de Gestão**, referentes ao exercício de 2014, do **Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Garças-Araguaia**, sob a responsabilidade do Sr. Leonardo Farias Zampa.

2. Os autos aportaram ao Ministério Público de Contas para fins de manifestação acerca dos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial, operacional, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal; art. 1º, II, da Lei Orgânica do TCE/MT (Lei Complementar Estadual nº 269/2007) e art. 29, II, e 188 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº 14/2007).

3. O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os

AD

Página 1 de 23



principais aspectos da gestão, bem como a documentação exigida pela legislação em vigor.

4. Consta nos autos que a auditoria foi realizada através de Sistema Aplic, dos processos físicos, das informações extraídas dos sistemas informatizados do órgão, das publicações nos órgãos oficiais de imprensa municipais, nas notícias divulgadas pela mídia em geral e outras obtidas em inspeção *in loco*, com observância às normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

5. As contas do período em exame estiveram sob a gestão dos seguintes responsáveis:

a) Presidente do Consórcio:

Leonardo Farias Zampa (01/01/2014 à 31/12/2014)

b) Responsável Contábil:

Edílson Lira dos Anjos (01/01/2014 à 31/12/2014)

c) Secretário Executivo e Responsável pelo APLIC

Gilmar Ferreira Ribeiro

d) Assessor Jurídico

Fernando Saldanha Farias

6. A Secretaria de Controle Externo competente apresentou, em caráter preliminar, relatório de auditoria (doc. digital nº 28187/2015) que faz referência ao resultado do exame das contas anuais prestadas pelo gestor, apontando inicialmente a existência de nove irregularidades.

7. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do



contraditório e do devido processo legal, os responsáveis foram citados para apresentar defesa.

8. De forma conclusiva, a Secretaria de Controle Externo, após análise da defesa, emitiu relatório conclusivo de auditoria (doc. digital nº 128684/2015) em que consignou pela **manutenção de sete irregularidades**.

9. Notificados, os responsáveis não apresentaram alegações finais.

É o relatório, no que necessário.

Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

10. Nos termos do art. 1º, II, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso julgar as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da Administração Indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, as agências reguladoras e executivas e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

11. Ainda, com base no art. 35 da Lei Orgânica do TCE/MT, a fiscalização levada a efeito por essa Egrégia Corte de Contas tem por finalidade verificar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade dos atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal.

12. Não se pode olvidar que incumbe a este Tribunal de Contas o relevante papel de fiscalizar a aplicação das subvenções sociais e econômicas, bem como a renúncia de receitas, conforme disposto no art. 70 combinado com art. 75, ambos da



Constituição Federal.

13. Após análise dos autos da prestação de contas de gestão da unidade jurisdicionada, bem como, do relatórios técnicos de auditoria elaborados pela Secretaria de Controle Externo, constata-se que **permaneceram as sete irregularidades** apontadas pela equipe técnica no relatório conclusivo.

14. Contudo, diante da natureza dos apontamentos constatados nas contas, entendemos que estas merecem julgamento pela **regularidade com recomendações, determinações legais e aplicação de multas**. Tal conclusão leva em consideração que não houve o comprometimento da higidez da presente prestação de contas em sua globalidade.

15. Isso é o que se inferirá dos argumentos adiante expostos face às irregularidades mencionadas, ressaltando que a exposição dos fundamentos do posicionamento adotado restringir-se-á aos pontos que, por sua relevância, repercutirão na formação de juízo quanto à aprovação ou não das contas.

2.1. Das Irregularidades mantidas pela equipe técnica

Responsável: Leonardo Farias Zampa – Presidente do Consórcio

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)

16. Em caráter preliminar, a equipe técnica constatou impropriedade relativa à transferência dos recursos financeiros ao Consórcio Intermunicipal consistente na ausência compromissos financeiros por parte dos consorciados estabelecidos na forma



de contrato de rateio.

17. Também foram apuradas diversas irregularidades ligadas aos convênios apresentados à equipe de auditoria, os quais prejudicariam sua confiabilidade e autenticidade. Foram assim elencados:

- 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).

18. Em sede de defesa, o gestor sustenta que os termos de convênio localizados pela equipe em campo nada mais são que “uma forma de contrato de rateio”. Alega 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.

19. Aduz, ainda, 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 .

20. Não merecem guarida as alegações apresentadas na defesa do gestor. De



fato, conforme asseverou a equipe de auditoria, as falhas apontadas no relatório técnico confluem para a configuração do achado relativo à não observância da exigência contida no art. 8º, caput da Lei 11.107/05, que regula a instituição de consórcios públicos no Brasil.

21. O referido dispositivo dispõe que **o contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro.**

22. Assim, mesmo que se quisesse considerar os tais “convênios” realizados de forma individualizada, as máculas na sua formalização descaracterizam tudo o que os contratos de rateio buscam: a garantia de que os entes consorciados financiarão a realização das despesas do consórcio público, prevendo meios para a exigência dos recursos em caso de inadimplência.

23. Os argumentos apresentados em sede de defesa não são capazes de afastar as irregularidades dos convênios relativas a: a) falta de previsão de validade durante o exercício de 2014; b) ausência de assinatura dos prefeitos dos municípios consorciados; c) falta de reconhecimento em cartório; d) assinatura dos convênios antes da formalização do orçamento.

24. Isto posto, o *Parquet* de Contas manifesta pela **manutenção da irregularidade**, em consonância com a equipe técnica.

Responsável: Leonardo Farias Zampa – Presidente do Consórcio

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)

25. A equipe de auditoria fez constar no relatório preliminar diversas irregularidades relativas a falhas nos procedimentos administrativos de controle do Consórcio Intermunicipal em apreço.



26. De início, foi constatado que as guias de solicitação dos serviços médicos são autorizadas por qualquer empregado do consórcio, “o que implica, além da falha no processo de liquidação, em afronta ao princípio da segregação de função, uma vez que o liquidante também pode ser aquele que analisa a prestação de contas”.

27. Cumpre colacionar importante constatação da equipe de auditoria, que resume a grave situação do controle interno do Consórcio:

Para corroborar com a ineficiência constatada, o Sr. Edson Pereira de Ávila, a despeito de ocupar o cargo de controlador interno da prefeitura de Novo São Joaquim, foi designado, conforme Resolução 06/2013 (Doc. digital 206973/2014, fl. 03) pelo Sr. Leonardo Farias Zampa, presidente do consórcio, para exercer, cumulativamente, também as atribuições de controlador interno do consórcio. Todavia, a sede deste fica no município de Barra do Garças, localizado a 240 km da cidade de Novo São Joaquim, o que torna impossível o acompanhamento de modo eficiente das rotinas administrativas do CIRSGA.

Dessa forma, pode-se considerar que o processo de autorização de despesas clínicas e hospitalares e as consequentes prestações de contas não são observados pelo então representante do controle interno do consórcio, uma vez que o mesmo reconhece que a distância o impede de acompanhar as rotinas do CIRSGA.

28. Em sede de defesa, o gestor argumenta 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.

29. Sustenta ter utilizado os serviços do controlador interno do Município de Novo São Joaquim no acompanhamento dos atos de gestão do Consórcio. 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.

30. É de fácil constatação que o controle interno do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Garças-Araguaia demonstra-se ineficiente. Conforme apurou a



equipe técnica, foram constatados processos de liquidação e pagamento de despesas incorridas pelo Consórcio junto à rede médica credenciada, em face de atendimentos prestados a munícipes, **sem que houvesse identificação mínima dos pacientes supostamente atendidos.**

31. Além disso, o próprio gestor admitiu a não elaboração do Manual de Rotinas Internas e Procedimentos de Controle, exigência da Resolução Normativa nº 01/2007/TCE-MT, quando afirma ter utilizado de normas de controle interno específicas do Município de Novo São Joaquim.

32. Diante das constatações, **opina-se pela manutenção da irregularidade.**

Responsáveis:

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

-Sr. Fernando Saldanha Farias, parecerista do CISRGA 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)

33. O apontamento em questão leva em conta que no processo relativo às fases interna e externa do Convite 001/2014 (Doc. Digital 207793/2014) nota-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 afronta ao que dispõe o art. 7º, §2º, I a IV da Lei 8.666/1993.

34. Registra-se que apenas o Sr. Leonardo Farias Zampa apresentou defesa.

35. O gestor, em defesa, alega que embora não se tenha discriminado no processo licitatório o respectivo Termo de Referência, este foi devidamente anexado à solicitação de abertura do procedimento, encaminhada ao Presidente do CISRGA. Encaminha cópia da reportada solicitação, junto a qual estaria o Termo de Referência



(Doc. Digital 52237/2015, p. 21).

36. Conforme pontuou a equipe de auditoria, a documentação encaminhada pelo gestor em sede de defesa não elenca o custo individual dos módulos componentes do software pretendido pela Administração, não se constituindo, na essência, em Termo de Referência, conforme exigência do art. 7º, §2º, I a IV da Lei 8.666/1993.

37. Quanto à responsabilização do parecerista, Sr. Leonardo Farias Zampa, na senda do ensinamento do Ministro Zymler (Processo 009.580/1999-9/TCU, julgado em 06/10/2004) este *Parquet* de Contas entende que o parecer jurídico emitido pelo assessor jurídico do Consórcio, acatado pelo ordenador de despesas, fundamenta e integra a motivação da decisão adotada, estando, por isso, inserido no âmbito de verificação da legalidade, da legitimidade e da economicidade dos atos acima relacionados.

38. Conclui-se que o fato de o autor de parecer jurídico não exercer função de execução administrativa, não ordenar despesas e não utilizar, gerenciar, arrecadar, guardar ou administrar bens, dinheiros ou valores públicos não significa que ele se encontra excluído do rol de agentes que estão sob a jurisdição deste Tribunal.

39. Soma-se a isso a constatação de que a irregularidade em comento deflui de erro grave, grosseiro e em afronta à literal disposição da Lei nº 8.666/1993.

40. Pelo exposto, **manifesta-se pela manutenção da irregularidade**, a ser atribuída ao gestor e ao assessor jurídico.

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)

41. Registra-se que a defesa acerca do ponto relatado foi realizada pelo Sr.



Leonardo Farias Zampa, em que pese a irregularidade tenha sido atribuída ao Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro, declarado revel.

42. Sustenta o Sr. Leonardo Farias Zampa que a falha decorreu de “organização das documentações posteriormente, quando do envio das tempestivas”. Alega 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. Apresenta tela de sistema informatizado da Caixa, contendo o histórico do empregador quanto às Certidões de Regularidade do FGTS. O defendente conclui informando que a empresa Virtual Tecnologia não venceu a licitação.

43. A análise de defesa realizada pela equipe técnica no relatório conclusivo foi no seguinte sentido:

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).**



44. No sentido do entendimento da equipe de auditoria, o Ministério Público de Contas entende que o responsável não contra-argumentou o apontamento realizado no relatório técnico, relativo à irregularidade formal de habilitação de participante sem a comprovação de regularidade fiscal.

45. Resta, portanto, comprovada a impropriedade, devendo **a irregularidade ser mantida.**

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)

46. A equipe técnica fez constar no relatório técnico preliminar irregularidade consistente no superfaturamento quantitativo em razão do não fornecimento de controles de licitações, do patrimônio, do almoxarifado, do protocolo, de frotas veiculares e de compras, que integravam o objeto do Contrato nº 003/2014, firmado com a empresa Hi-Tech Net Ltda. ME.

47. Registra-se que a defesa acerca do ponto relatado foi realizada pelo Sr. Leonardo Farias Zampa, em que pese tenha sido atribuída ao Sr. Fernando Saldanha Farias, declarado revel.

48. O gestor alega que foram fornecidos “todos os programas licitados”, tendo, ainda, sido realizado treinamento com os funcionários da entidade. Alega 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.



49. Sustenta, ainda, que a manutenção do Portal da Transparência do Consórcio (www.cisrga.com.br) 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. O defendente diz apensar documentos comprobatórios de instalação e disponibilização dos softwares, documentos estes não localizados pela equipe técnica.

50. Reafirmando as constatações do relatório técnico preliminar, a equipe técnica indica no relatório conclusivo que a ferramenta contratada possui apenas os seguintes módulos de trabalho (funcionalidades): recursos humanos, contabilidade, orçamento e tesouraria. Tal constatação fora baseada, inclusive, pro meio de indagações feitas ao Sr. Edilson Lira dos Anjos, responsável pelo uso dos softwares.

51. Quanto ao apontamento, importante transcrever a informação da equipe de auditoria acerca das dificuldades para a evidenciação da irregularidade, nestes termos:

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. Edilson 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>, 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.

52. A fim de subsidiar a formação de juízo por parte deste *Parquet* de Contas, foi realizada visita ao sítio eletrônico do Consórcio (www.cisrga.com.br) em 11/08/2015,



oportunidade em que restou comprovada a completa inoperância do Portal Transparência. Ademais, conforme noticiado pela equipe técnica, as últimas informações do sítio datam do ano de 2013.

53. Isto posto, o Ministério Público de Contas **manifesta pela manutenção da irregularidade.**

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)

54. Em relatório técnico preliminar, apontou-se irregularidade consistente em falhas nos processos de liquidação nas amostras selecionadas (processos de empenhos n. 25, 30, 87, 248, 367 - Doc. Digital 207779/2014, fls. 01-576), originando pagamentos sem a comprovação da prestação do serviço.

55. A defesa foi apresentada exclusivamente pelo gestor do Consórcio, Sr. Leonardo Farias Zampa. O Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro ficou-se inerte quanto a seu direito de defesa, tendo sido declarado revel.

56. Quanto a esta questão, o gestor alega que não houve liquidação de despesas sem suporte documental comprobatório. Sustenta 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.



57. Conclui 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 prestados.

58. No mesmo sentido do entendimento da equipe técnica, entendemos que 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, assumem caráter irregular.

59. Ademais, a própria defesa admite a possibilidade de falhas na liquidação das despesas supracitadas, na medida em que afirma 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”.

60. Deste modo, vislumbra-se uma importante fragilidade nos processos de liquidação tomados como amostra pela equipe técnica, devendo ser responsabilizados o Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro, pela falta de zelo e cuidado na verificação dos documentos de pagamento à rede médica conveniada, bem como, o Sr. Leonardo Farias Zampa, na condição de dirigente máximo do Consórcio, com *culpa in vigilando*, consistente na negligência em supervisionar a liquidação de grandes dispêndios da entidade.

61. Neste passo, **o Ministério Público de Contas manifesta pela manutenção da irregularidade.**

Responsável: Marcilei Alves de Oliveira – Presidente da Câmara Municipal

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).

62. O Sr. Edson Pereira de Ávila, apesar de devidamente notificado, não apresentou defesa, sendo declarado revel.

63. A equipe técnica apurou diversas irregularidades relativas ao exercício da função de controlador interno do Consórcio Intermunicipal, após leitura dos relatórios/pareceres emitidos pelo responsável, *in verbis*:

- 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 CIRSGA (execução financeira de convênios com rede médica local);
- b) omitiu-se de incluir, no escopo de seu trabalho anual como *controller* do CIRSGA, 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 CIRSGA (convênios com rede médica local).

64. Merece, ainda, a conclusão da equipe de auditoria no sentido de que a conduta omissiva do Sr. Edson Pereira de Ávila, que culminou na **ausência de planejamento e execução de uma sequer ação de auditoria interna no âmbito do CIRSGA**, em que pese não se ter localizado nos pareceres/relatórios por ele emitidos qualquer menção ao macroprocesso de liquidação de despesas do Consórcio (rede médica credenciada), concorreu diretamente para a manutenção, durante o exercício financeiro de 2014, das irregularidades verificadas pela equipe in loco (subitem 6.3.1), tendo em vista o caráter contínuo das liquidações das despesas sob exame.



65. Isto posto, em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, **manifesta-se pela manutenção da irregularidade.**

2.2. Das Irregularidades afastadas pela equipe técnica

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)

66. O presente apontamento leva em conta a condução e aprovação de processo orçamentário do consórcio sem obediência às formalidades exigidas pela Portaria STN nº 72/2012.

67. A equipe técnica afastou no relatório conclusivo a presente irregularidade, em razão da fragilidade na confecção do achado, tendo em vista que a documentação utilizada como parâmetro para o apontamento não diz respeito ao processo de elaboração do Consórcio, tampouco, à peça orçamentária.

68. Deste modo, nota-se que o apontamento em questão não foi devidamente elaborado, eis que sequer houve processo orçamentário. Ademais, entendemos que nova citação do gestor e o rito processual a ser posteriormente seguido, não justifica a adoção das medidas corretivas, em razão do seu baixo custo/benefício.

69. Portanto, em consonância com a equipe técnica, **manifesta-se pelo afastamento da irregularidade.**

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)

70. A equipe técnica afastou a irregularidade em comento, acatando os argumentos trazidos em sede de defesa, nestes termos:

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.

71. De fato, conforme bem ponderou a equipe de auditoria, nada impede que o documento seja datado de certo dia e seja publicado em data posterior. A nosso ver, faltam robustez probatória capaz de atribuir ao responsável a irregularidade apontada.

72. Deste modo, **manifesta-se pelo afastamento da irregularidade.**

2.3. Do Cumprimento das Determinações do Tribunal de Contas – Exercício de 2013

73. As contas anuais de gestão do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Garças-Araguaia, **exercício de 2013** (Processo nº 8279-1/2013, Acórdão nº 35/2014), foram julgadas regulares com determinações legais. As determinações exaradas no Acórdão foram para que o atual gestor:

1) observe os estágios de processamento das despesas (empenho,



liquidação e pagamento), de acordo com o esculpido nas normas de contabilidade pública; **2)** encaminhe todas as informações a que está obrigado por meio do Sistema Aplic, de forma tempestiva e guardando a sua fidedignidade com os dados, atos e fatos reais, de modo a contribuir com o exercício do Controle Externo realizado por este Tribunal; **3)** efetue a fiscalização e acompanhamento dos contratos celebrados durante toda a vigência destes concomitantemente com a prestação dos serviços; e, **4)** cumpra as determinações expedidas no Acórdão nº 119/2013 – SC, enviando as informações via Sistema Aplic referentes às licitações abertas e homologadas do exercício de 2012 e sobre a retificação do Balanço Patrimonial do exercício de 2012, no prazo de 30 dias;

74. A equipe técnica pontuou em seu relatório técnico que a determinação do item 1 não foi cumprida, conforme se vê das informações trazidas no bojo do documento digital nº 207779/2014.

75. A determinação do item 2 do citado Acórdão também não foi atendida, conforme documento digital nº 207793/2015 – pg. 50.

76. Apurou-se que a determinação do item 3 não foi atendida, conforme se observa na irregularidade apontada no item 7.7 (7.7.1) do relatório conclusivo.

77. Com relação à determinação do item 4 do Acórdão, verifica-se que esta também não foi cumprida no prazo estabelecido, conforme verificação realizada pela equipe de auditoria em 02/12/2014.

3. ANÁLISE GLOBAL

78. Após análise dos autos das contas de gestão da unidade jurisdicionada, bem como, dos relatórios de auditoria elaborados pela Secretaria de Controle Externo, em concordância integral com a equipe técnica, é possível identificar a ocorrência de **sete impropriedades no exercício de 2014**, as quais não possuem comprometem a gestão como um todo.

79. Isso porque, conforme razões acima alinhavadas, as impropriedades não



configuram danos importantes ao erário, além de não terem desestabilizado a atuação da administração, estando ligadas principalmente a não observância de comandos normativos ou omissões de deveres legais.

80. Assim sendo, versa o art. 193, do Regimento Interno dessa Corte de Contas, que: *“As contas serão julgadas regulares com recomendações e ou determinações legais, quando evidenciarem impropriedades ou qualquer outra falha de natureza formal de que não resulte dano ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão.”*

81. Diante disso, o Ministério Público de Contas entende opina pelo julgamento pela **regularidade das Contas Anuais de Gestão de 2014 do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Garças-Araguaia, com recomendações e determinações e aplicação de multa pecuniária aos responsáveis pelas irregularidades evidenciadas.**

4. CONCLUSÃO

82. Pelo exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos acerca da gestão contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da unidade gestora em análise, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51 da Constituição Estadual), no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta:**

a) pelo proferimento de decisão definitiva pela **regularidade** das contas anuais de gestão do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Garças-Araguaia, referentes ao exercício de 2014, sob responsabilidade do gestor **Sr. Leonardo Farias Zampa**, nos termos do art. 21, §1º, da Lei Complementar nº 269/2007 c/c o art. 193, §2º, da Resolução nº 14/2007;

b) pela **recomendação** ao atual gestor para que:



b.1) **providencie** a confecção de 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)

b.2) **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)

c) pela **determinação** ao Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Garças-Araguaia para que:

c.1) **proceda 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, como condição necessária (de validade) à execução financeira de recursos públicos no âmbito do Consórcio. (achado 7.1.1);

c.2) **formalize normas ou manuais internos** que regrem, 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, em obediência ao que determina a Resolução Normativa TCE MT 01/2007, art. 5º (achado 7.3.1);

c.3) **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);

c.4) **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);

c.5) **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, com fulcro no art. 67 da Lei 8666/93. (achado 7.7.1);

c.6) **busque**, pelas vias administrativas cabíveis, junto à empresa contratada, o fornecimento dos módulos de software ainda não prestados ao Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Garças-Araguaia, objetos do Contrato nº 003/2014,



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, lastreando-se para tanto nos arts. 66 e 67 da Lei 8666/93, (achado 7.7.1);

c.7) 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).

d) pela **aplicação de multas** ao gestor, **Sr. Leonardo Farias Zampa**, em razão das irregularidades evidenciadas nos autos (**itens 7.1, 7.3, 7.4 e 7.8**), com fundamento no art. 75, II e III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 289, I e II, do Regimento Interno do TCE/MT, devendo ser considerados, na fixação do valor das penalidades, os patamares estabelecidos pela Resolução nº 17/2010;

e) pela **aplicação de multas** ao gestor, **Sr. Leonardo Farias Zampa**, em razão de descumprimento de determinações contidas no Acórdão nº 35/2014-TP, com fundamento no art. 75, IV, da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 289, III, do Regimento Interno do TCE/MT;

f) pela **aplicação de multas** ao **Sr. Fernando Saldanha Farias**, em razão das irregularidades evidenciadas nos autos (**item 7.4 e 7.7**), com fundamento no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT, devendo ser considerados, na fixação do valor das penalidades, os patamares estabelecidos pela Resolução nº 17/2010;

g) pela **aplicação de multas** ao **Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro**, em razão das



irregularidades evidenciadas nos autos **(itens 7.6 e 7.8)**, com fundamento no art. 75, II e III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 289, I e II, do Regimento Interno do TCE/MT, devendo ser considerados, na fixação do valor das penalidades, os patamares estabelecidos pela Resolução nº 17/2010;

h) pela **aplicação de multa** ao **Sr. Edson Pereira de Ávila**, em razão da irregularidade evidenciada nos autos **(item 7.9)**, com fundamento no art. 75, III, da Lei Complementar nº 269/07 c/c art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT, devendo ser considerados, na fixação do valor das penalidades, os patamares estabelecidos pela Resolução nº 17/2010;

i) pela **advertência** ao gestor de que a reincidência nas irregularidades aqui constatadas poderá ensejar o julgamento irregular das contas de gestão do próximo exercício, a teor do que dispõe o art. 194, § 1º, do Regimento Interno do TCE/MT.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, em 11 de agosto de 2015.

(assinatura digital)¹
WILLIAM DE ALMEIDA BRITO JÚNIOR
Procurador-geral Substituto

¹Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.