

PROCESSO N°	1.568-7/2014
PRINCIPAL	CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REGIÃO DO GARÇAS/ARAGUAIA - CISRGA
CNPJ:	02.575.700/0001-30
GESTOR	LEONARDO FARIAS ZAMPA
ASSUNTO	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
RELATOR	CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA

RAZÕES DA PROPOSTA DE VOTO

Aos Tribunais de Contas compete julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa e perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Essa competência está firmada no que prescreve o artigo 71, inciso II da Constituição Federal, que assim estabelece:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

Cabe destacar que a extensão de tal competência aos Estados, nasce do princípio da simetria insculpido no artigo 75, *caput* e parágrafo único, dos quais constam:

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

Partindo-se de tal orientação a Constituição do Estado de Mato Grosso ao regulamentar essa competência assim prescreveu:

Art. 47. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I – apreciar as contas prestadas, anualmente, pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias, a contar de seu recebimento e enviado à Assembleia Legislativa para julgamento;

II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Pública direta e indireta e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

Reforça-se a competência firmada pela Constituição Estadual, o que está insculpido no artigo 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 269/2007, cujo conteúdo é o seguinte:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta lei, em especial, compete:

I – emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais;

II – 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.

Feitas tais considerações, passo à análise das irregularidades apontadas pela Equipe Técnica nas Contas Anuais de Gestão do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Garças/Araguaia - CISRGA, exercício 2014.

LEONARDO FARIAS ZAMPA – Ordenador de Despesas / Período: 01/01/2014 a 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)

A Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, expõe em seu art. 8º:

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.

O contrato de rateio é o instrumento jurídico formal que define as responsabilidades econômico-financeiras por parte de cada consorciado e a forma de

repasse de recursos de cada participante, para a realização das despesas do Consórcio Público.

Cabe destacar que o Consórcio será remunerado pelos serviços que presta ou pelos bens que fornece, por meio de diversas fontes de recursos, tais como:

- Contratação com a administração direta ou indireta**, para essa contratação a licitação poderá ser dispensada;
- Receitas dos Consorciados**, estas somente podem ser repassadas por Contrato de Rateio.
- Receita dos não consorciados**, mediante Convênio.
- Receitas advindas da gestão associada e prestação de serviços públicos**, outorga de concessão, missão ou autorização de obras ou serviços públicos, desde que previsto no contrato do Consórcio, com a especificação do objeto e as condições a ser atendida, observada a legislação em vigor.

Todos os ingressos de recursos financeiros para o Consórcio devem estar consignados de acordo com a legislação pertinente. Os entes consorciados somente poderão repassar recursos ao Consórcio Público mediante Contrato de Rateio.

Veja que a regra determina que o convênio seja utilizado para transferência de Recurso com ente não consorciado, o que não foi o caso. Na verdade, o Consórcio utilizou-se, erroneamente, de aditivo de convênio para formalizar o repasse dos consorciados, contrariando o art. 8º da Lei nº 11.107/2005.

Assim, verifico que o convênio não é a forma legal para transferência de recurso ao Consórcio pelos consorciados, razão pela qual mantenho o apontamento (Item 7.1). Deixo de aplicar multa, entretanto, por entender ser razoável, por hora, somente expedir **determinação** para que o consórcio celebre com os municípios consorciados o Contrato de Rateio em cada exercício financeiro, conforme exigido pela Lei dos Consórcios Públicos.

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)

A Secretaria do Tesouro Nacional estabeleceu por meio da Portaria nº 72/2012, normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal. Foram trazidas as definições de Contrato de Rateio, Orçamento do Consórcio Público e Código de Fonte/Destinação do Recurso, sendo:

“Art. 2º Para os fins desta Portaria, consideram-se:

I – **contrato de rateio**: contrato por meio do qual os entes da Federação consorciados comprometem-se a transferir recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público, consignados em suas respectivas leis orçamentárias anuais;

II – **orçamento do consórcio público**: instrumento não legislativo elaborado pelo consórcio público que dispõe sobre a previsão de receitas e despesas necessárias à consecução dos fins do consórcio público, inclusive as relativas ao contrato de rateio;

III – **código de fonte/destinação de recursos**: código para a gestão orçamentário-financeira que vincule o ingresso de recursos à respectiva aplicação.”

Ainda com intuito de explicar o ciclo orçamentário do consórcio, torna-se relevante transcrever o art. 5º da mesma Portaria da STN:

Art. 5º O ente da Federação consorciado consignará em sua lei orçamentária anual ou em créditos adicionais, por meio de programações

específicas, dotações suficientes para suportar as despesas com transferências a consórcio público.

§ 1º A lei orçamentária anual e os créditos adicionais do ente da Federação consorciado deverão discriminar as transferências a consórcio público, quanto à natureza, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, conforme definido na Portaria STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001.

§ 2º A contratação direta de consórcios públicos, pelo ente consorciado, será identificada por meio de modalidade de aplicação específica.

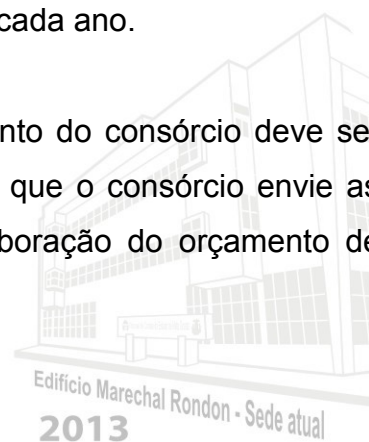
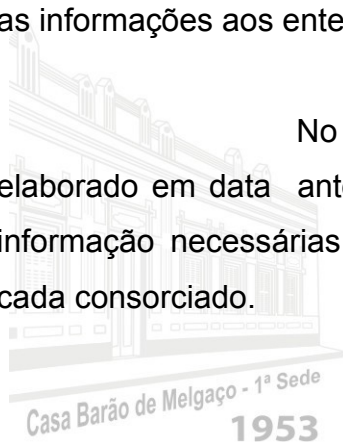
Em consulta ao Sistema Aplic, verifico que a Resolução nº 10/2013 de 17/12/2013 (Informe Mensais/Leis/Descretos/Loa) estima a receita e fixa a despesa do Consórcio, ou seja, trata-se da peça orçamentária do ente.

O Art. 7º da Portaria nº 72/2012 do STN, disciplina:

“Art. 7º O consórcio público **deverá prestar as informações necessárias** para subsidiar a elaboração das leis orçamentárias anuais dos entes consorciados pelo menos trinta dias antes do menor prazo para encaminhamento dos respectivos projetos de lei ao Poder Legislativo.”

Portanto, o Consórcio Público deverá encaminhar as informações necessárias para subsidiar a elaboração das leis orçamentárias pelos entes consorciados em prazo mínimo de trinta dias antes do menor prazo para encaminhamento das propostas orçamentárias, ou seja, se o consórcio é formado apenas por prefeituras e essas tem o prazo de 31/08 para apresentação da LOA, o Consórcio deverá encaminhar as informações aos entes, no mínimo, até o dia 31 de Julho de cada ano.

No entanto, a Lei não fala que o orçamento do consórcio deve ser elaborado em data anterior de seus entes, disciplina apenas que o consórcio envie as informações necessárias aos entes em tempo hábil, para elaboração do orçamento de cada consorciado.



Sendo assim, **sano** a irregularidade, por não restar comprovado no processo o descumprimento do art. 7º da Portaria nº 72/2012 do STN, pelo Consórcio.

7.3. EB05 – GRAVE – CONTROLE INTERNO – Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa TCE 14/2007).

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)

A Resolução nº 01/2007 deste Tribunal, que tem força normativa, aprovou o “Guia para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública”, em seu artigo 5º, determina os prazos para implementação das normas dos Sistemas de Controle, senão vejamos:

Art. 5º 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:

I – até 31-12-2008:

- a) Sistema de Controle Interno;
- b) Sistema de Planejamento e Orçamento;
- c) Sistema de Compras, Licitações e Contratos.

II – até 31-12-2009:

- a) Sistema de Transportes;
- b) Sistema de Administração de Recursos Humanos;
- c) Sistema de Controle Patrimonial;
- d) Sistema de Previdência Própria;
- e) Sistema de Contabilidade;
- f) Sistema de Convênios e Consórcios;
- g) Sistema de Projetos e Obras Públicas.

III – até 31-12-2010:

- a) Sistema de Educação;
- b) Sistema de Saúde;
- c) Sistema de Tributos;
- d) Sistema Financeiro;
- e) Sistema do Bem-Estar Social;

IV – Até 31-12-2011:



- a) Sistema de Comunicação Social;
- b) Sistema Jurídico;
- c) Sistema de Serviços Gerais;
- d) Sistema de Tecnologia da Informação.

A Resolução de Consulta nº 21/2010 apresenta o entendimento de que os consórcios devem cumprir a Instrução Normativa nº 01/07 – TCE/MT:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 21/2010

Ementa: CONSULTA. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DA REGIÃO NORTE MATO GROSSENSE. CONSÓRCIO PÚBLICO. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO. COOPERAÇÃO TÉCNICA COM ENTES CONSORCIADOS. POSSIBILIDADE. CONTROLADOR INTERNO. ATUAÇÃO JUNTO AOS CONSÓRCIOS, COM RESSALVAS. 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; 2) os consórcios públicos podem elaborar suas próprias normas ou celebrar termos de cooperação técnica objetivando a utilização das normas de rotina e procedimentos de controle dos entes consorciados, devendo, entretanto, adequá-las a sua realidade; e, 3) o campo de atuação dos controladores internos dos entes consorciados engloba também os consórcios públicos, considerando que a finalidade e os recursos envolvidos são públicos. portanto, não há que se falar em cedência de controladores internos para os consórcios, vez que todos os entes devem exercer a fiscalização em relação à aplicação dos recursos, por meio de atuação dos respectivos controladores internos

Assim, levando em consideração que a implantação do sistema de controle interno deve obedecer ao disposto pela Resolução Normativa TCE/MT nº 01/2007, bem como que o gestor não normatizou as rotinas e procedimentos de Controle Interno, mantenho o apontamento. Aplico ao gestor Sr. Leonardo Farias Zampa a **multa de 11 UPF/MT**. Ademais, **determino** à atual administração do órgão que adote medidas,

urgentes, no sentido de implantar, de forma completa, o Sistema de Controle Interno, obedecendo ao que determina o art. 74 da Constituição Federal e a Resolução TCE/MT nº 01/2007.

LEONARDO FARIAS ZAMPA – Ordenador de Despesas / Período: 01/01/2014 a 31/12/2014

FERNANDO SALDANHA FARIAS – Assessor Jurídico / Período: 01/01/2014 a 31/12/2014

7.4. GB09 – GRAVE – LICITAÇÃO – 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.

7.4.1. Instaurou-se o procedimento licitatório afeto ao Convite 01/2014 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 8.666/93 (**Subitem 6.2.1**).

A necessidade de apresentação de planilha de custos unitários dos serviços a serem contratados pela Administração Pública é imposta pelo inciso II do paragrafo 2º do artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/1993:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

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

(...)

II – existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários (grifo nosso).

Compulsando os autos, verifico o descumprimento do referido dispositivo legal, visto que no processo licitatório não existe planilha de custos unitários. A Administração fixou apenas o preço global para a execução do objeto do certame licitatório, conforme informações do Edital às fls. 10/14 (Doc. 207793/2014/TCE/MT).

Nesse ponto, sem uma planilha que detalhe os custos envolvidos, como se pode afirmar que a importância cotada pela Administração Pública reflete valores justos para a contratação?

Sob o ponto de vista da economicidade da despesa, entendo que o orçamento detalhado em planilhas é importante para saber, até mesmo, se as propostas apresentadas pelos interessados estão de acordo com o objetivo da Administração.

No caso dos autos, que trata de Locação de sistema integrado de Orçamento, Tesouraria e Contabilidade Pública, Almoxarifado, Patrimônio, Licitação, Protocolo, Controle de Veículo, Recursos Humanos com controle de autônomo, holerite via web e Lei da Transparência, não vislumbro dificuldades por parte do Consórcio em determinar os custos unitários de cada serviço envolvido.

Sobre esse assunto, destaco decisões do Tribunal de Contas da União no sentido de que as planilhas de referências devem apresentar a discriminação de todos os custos unitários envolvidos para toda e qualquer contratação:

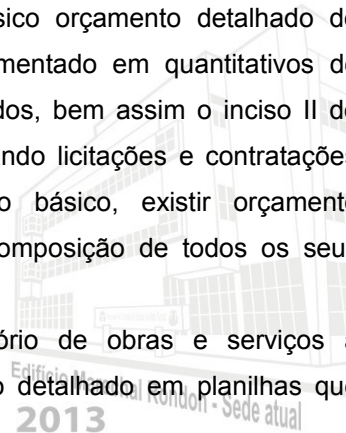
Acórdão nº 1240/2008 Plenário

A composição dos custos unitários expressos em planilha orçamentária é indispensável, nos termos do art. 7º, §2º, da Lei 8.666/1993 (Proc. Nº 011.456/2008-1).

Acórdão nº 518/2006 – Plenário

Cumpra o estabelecido pelo artigo 6º, inciso IX, alínea f, da Lei nº 8.666/1993, fazendo constar no projeto básico orçamento detalhado do custo global da obra ou do serviço, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimento propriamente avaliados, bem assim o inciso II do §2º e §9º do artigo 7º da referida lei, efetuando licitações e contratações diretas somente quando, além do projeto básico, existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Condicione a abertura de processo licitatório de obras e serviços à existência de projeto básico e de orçamento detalhado em planilhas que



expressem a composição de todos os seus custos unitários, em atendimento ao disposto no artigo 7º, §2º, incisos I e II da Lei nº 6.888/1993.

Acórdão 2505/2006 – 2ª Câmara

Atentar para o disposto no §2º, inciso II, e §9º do artigo 7º da Lei 8.666/93, no que tange à necessidade de existência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários de obras e serviços, previamente à realização do devido procedimento licitatório ou nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (Processo nº TC-010.055/2003-7, Rel. Min.

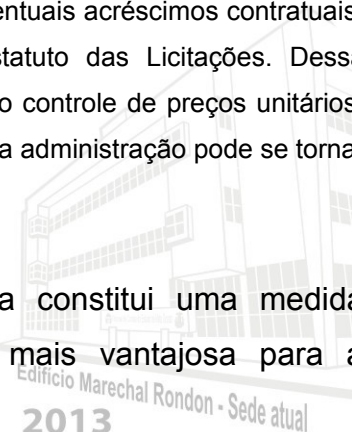
A meu ver, mesmo nas licitações julgadas pelo preço global, a Administração Pública deve apresentar os preços unitários de cada serviço, auferidos mediante cotação no mercado. Até porque o valor global se dá por meio da somatória dos preços unitários, que podem variar em valores significativos, tanto para menor quanto para maior. Sob essa ótica, entendo, ainda, que todas as propostas dos licitantes também devem demonstrar os preços unitários do custo de cada um dos seus serviços, para que a própria Administração tenha conhecimento daquilo que se está contratando.

Nessa mesma linha, é o posicionamento do Tribunal de Contas da União:

Acórdão nº 253/2002-Plenário

[...], o fato de os processos licitatórios terem sido realizados em regime de preço global não exclui a necessidade de controle dos preços de cada item. É preciso ter em mente que, mesmo nas contratações por valor global, o preço unitário servirá de base no caso de eventuais acréscimos contratuais, admitidos nos limites estabelecidos no Estatuto das Licitações. Dessa forma, se não houver a devida cautela com o controle de preços unitários, uma proposta aparentemente vantajosa para a administração pode se tornar um mau contrato.

Além disso, ressalto que essa exigência constitui uma medida importante no sentido de permitir a escolha da proposta mais vantajosa para a



Administração, bem como evitar que eventuais alterações contratuais possam desequilibrar as condições originalmente pactuadas.

Com relação à responsabilidade da irregularidade, a Equipe Técnica entendeu por atribuí-la ao Presidente do Consórcio e ao Assessor Jurídico. Neste aspecto, divirjo do entendimento da Equipe Técnica, visto que o parecer jurídico tem natureza opinativa e não vinculante, isto é, ele é obrigatório, por força do inciso VI do artigo 38 da Lei de Licitações¹, mas não vincula a decisão da Administração Pública, que pode dele discordar. Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 939/2010:

“O seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 19/2002 Plenário é bastante esclarecedor nesse sentido: „Também não aproveita ao recorrente o fato de haver parecer jurídico e técnico favorável à contratação. **Tais pareceres não são vinculantes do gestor**, o que não significa ausência de responsabilidade daqueles que os firmam. Tem o administrador obrigação de examinar a correção dos pareceres, até mesmo para corrigir eventuais disfunções na administração. Este dever exsurge com maior intensidade nas situações em que se está a excepcionar princípio (impessoalidade) e regra (licitação) constitucional. Deve agir com a máxima cautela possível ao examinar peças técnicas que concluam pela inviabilidade ou pela inconveniência da licitação” (Acórdão nº 939/2010, Plenário, Processo nº TC 007.117/2010-8, Relator Ministro Benjamin Zymler);

Entendo que a responsabilidade somente deve ser atribuída ao parecerista, quando ele emitir parecer com fundamentação insuficiente ou desarrazoada e, desde que, seu parecer subsidie a prática de atos de gestão irregulares ou danosos aos cofres públicos, o que não visualizo nos autos.

1 Art. 38. O procedimento licitatório da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente, autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...)

VI – pareceres técnicos ou jurídico emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade.

Corroborando tal entendimento o Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 462/2003/Plenário, assim se manifestou:

Na esfera da responsabilidade pela regularidade da gestão, é fundamental aquilatar a **existência do liame ou nexo de causalidade existente entre os fundamentos de um parecer desarrazoado, omissivo ou tendencioso, com implicações no controle das ações dos gestores da despesa pública que tenha concorrido para a possibilidade ou concretização do dano ao Erário.**

Sempre que o parecer jurídico pugnar para o cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, figurando com relevância causal para a prática do ato, **estará o autor do parecer alcançado pela jurisdição do TCU, não para fins de fiscalização do exercício profissional, mas para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública.**

Diante dos fundamentos explicitados, **mantenho a irregularidade**, com relação ao Sr. Leonardo Farias Zampa, entretanto, deixo de aplicar multa ao responsável, mesmo comprovada a falha na conduta do servidor, isso não gerou prejuízo para a Administração Pública.

Considero razoável, no caso em julgo, apenas expedir **determinação** à atual gestão que faça constar, nos processos de licitação de obras e serviços, orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, conforme prescrito no artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993.

GILMAR FERREIRA RIBEIRO – Presidente da Comissão de Licitação / Período: 01/01/2014 a 31/12/2014

7.5. GC13 – MODERADA – LICITAÇÃO – Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei 8.666/1993; Lei 10.520/2002; legislação específica do ente).

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)**

O parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, assim dispõe:

"Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

Parágrafo único. 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."

Verifica-se que a fase interna da licitação se conclui com a edição do ato convocatório da licitação, que no caso de Convite, conforme estabelece o §3º do inc. IV do art. 21 da Lei de Licitações, ocorre quando da expedição dos convites e/ou fixação do Edital no mural.

Compulsando os autos verifico que o aviso de licitação foi fixado no mural em 01/04/2014, (fls. 19 do Doc. 52237/2015/TCE/MT) e o parecer jurídico emitido em 01/04/2014.

O fato das datas coincidirem não comprova que o parecer jurídico foi emitido após a publicidade do ato. Sendo assim, coaduno com o entendimento da Equipe Técnica e do Ministério Público de Contas e **sano a irregularidade.**

7.6. GC19 – MODERADA – LICITAÇÃO – Ocorrência de irregularidades relativas às exigências de regularidade fiscal e trabalhista das licitantes (art. 29 da Lei 8.666/1993).

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)**

De acordo com o §3º do art. 22 da Lei nº 8.666/93:

“Art. 22.

§3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.”

Em complemento, o §7º do mesmo artigo determina:

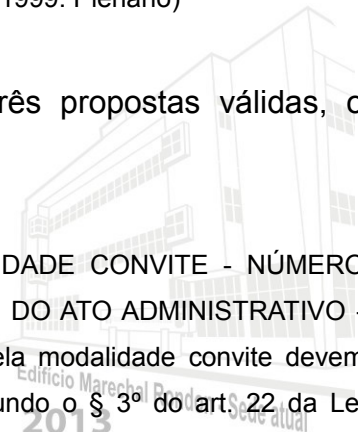
§7º Quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes exigidos no §3º deste artigo, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite.

Nessa linha, o Tribunal de Contas da União já decidiu:

“Não se deve adjudicar licitação na modalidade convite com menos de três propostas válidas por item licitado, para não ferir o disposto no art. 22, § 7º, da Lei nº 8.666, de 1993. (TCU, Decisão 472/1999. Plenário)”

Portanto, para o TCU, se não houver três propostas válidas, o convite deve ser repetido. No mesmo sentido, o STJ decidiu:

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - MODALIDADE CONVITE - NÚMERO MÍNIMO DE PARTICIPANTES - ANULAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO - ART. 49 DA LEI 8.666/93.1. Na licitação pela modalidade convite devem participar ao menos três concorrentes, segundo o § 3º do art. 22 da Lei



8.666/93. Não preenchido o número mínimo de participantes, pode a Administração anular o certame, com fulcro no art. 49 do mencionado diploma legal. 2. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, provido (STJ, RE nº 640.679-RS)

Verifico que no caso em análise, como a Empresa não apresentou certidão de Regularidade Fiscal FGTS, documento indispensável para a qualificação jurídica, segundo o art. 29, IV, quando de sua habilitação, o convite não obteve três propostas válidas, contrariando o disposto no §7º do art. 23 da Lei de Licitações e contratos.

Com relação à responsabilidade da irregularidade, a Equipe Técnica entendeu por atribuí-la apenas ao Presidente da Comissão de Licitação. Diante disso, entendo pertinente registrar que, divirjo do posicionamento técnico, pois no meu entender, todos os membros são responsáveis solidários por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se a posição individual estiver divergente, devidamente fundamentada e registrada em ata, consoante artigo 51, §3º, da Lei nº 8.666/1993², o que não verifico nos autos.

Diante dos fundamentos explicitados, mantenho a irregularidade, entretanto, deixo de aplicar multa ao responsável e considero razoável, apenas expedir **determinação** a atual comissão de licitação para que abstenha de habilitar empresa que não apresente o rol de documentos exigidos no art. 29 da Lei nº 8.666/93, bem como apenas adjudique licitação na modalidade convite com no mínimo de três propostas válidas por item licitado, conforme o §7º do art. 23 da Lei de Licitações e Contratos.

FERNANDO SALDANHA FARIAS – Fiscal de Contrato / Período: 01/01/2014 a 31/12/2014

7.7. HB06 – GRAVE – LICITAÇÃO – Ocorrência de irregularidades na execução dos contratos (Lei 8.666/1993; legislação específica do ente).

2 Art. 51 (...)

§3º Os membros da Comissões de licitação responderão solidariamente por todos os atos praticados pela Comissão, salvo se posição individual divergente estiver devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que tiver sido tomada a decisão.

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**).

Compulsando os autos, verifico que a Equipe Técnica constatou “in loco” que os módulos em funcionamento eram apenas: recursos humanos, contabilidade, orçamento e tesouraria.

O contrato nº 003/2014 tem por objeto: 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. Do exposto, observa-se que não estão sendo prestados os serviços de almoxarifado, controle de veículo, holerite via web e Lei da Transparência.

Em consulta ao Portal (www.cisrga.com.br) em 17/09/2015, verifico que existe o Portal Transparência. No entanto, não são disponibilizadas informações sobre a execução orçamentária e financeira. Além disso apresentam-se apenas algumas informações referentes ao exercício de 2015.

Em que pese a existência de irregularidades no cumprimento do contrato, o valor global do contrato é de R\$ 17.100,00, pago em sua integralidade, sem abatimento do objeto não prestado. Conforme evidenciado pela Equipe Técnica inexistente no contrato e no processo licitatório planilha de valores unitários, prejudicando a quantificação do dano.

Diante disso, em consonância ao entendimento da Equipe Técnica e do Ministério Público de Contas, mantenho a irregularidade do item 7.7 (HB06) e **aplico multa** ao responsável, Sr. **Fernando Saldanha Farias**, no **valor de 11 UPF's/MT**, devido ao pagamento na integralidade do Contrato nº 03/2014, sem que o objeto tenha sido efetivamente entregue, contrariando o inciso III do §2º do art. 63 da Lei 4.320/64, nos

termos do artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa n.º 17/2010 deste Tribunal de Contas, c/c com o art. 289, I, do Regimento Interno do TCE/MT e do art. 75 ,II, da Lei Complementar nº 269/08, irregularidade de natureza.

Ademais, recomendo que o atual Gestor **efetue a fiscalização e acompanhamento dos contratos celebrados durante toda a vigência destes**, concomitantemente a prestação dos serviços avançados, adotando as medidas normativas insertas no retrocitado dispositivo, caso verifique inadimplementos das cláusulas pactuadas, quer financeiras, quer operacionais, com fulcro no art. 67 da Lei 8666/93.

GILMAR FERREIRA RIBEIRO – Secretário-executivo / Período: 01/01/2014 a 31/12/2014

LEONARDO FARIAS ZAMPA – Ordenador de Despesas / Período: 01/01/2014 a 31/12/2014

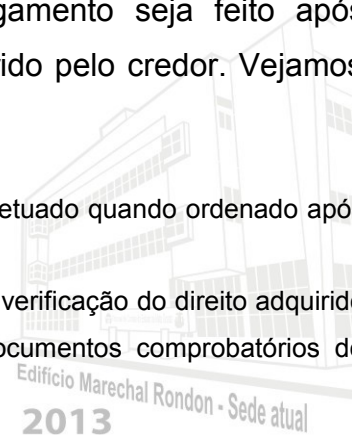
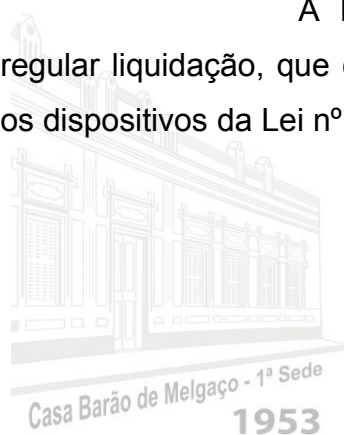
7.8. JB03 – GRAVE – DESPESA – Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73 da Lei 8.666/1993).

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)**

A legislação financeira exige que o pagamento seja feito após regular liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor. Vejamos os dispositivos da Lei nº 4.320/64:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

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.



§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

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

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

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

A liquidação é o segundo estágio da despesas pública. É o procedimento realizado sob supervisão e responsabilidade do ordenador de despesas para verificar o direito adquirido pelo credor, ou seja, que a despesa foi regularmente empenhada e que a entrega do bem e/ou serviço foi realizada de maneira satisfatória, tendo por base os títulos e os documentos comprobatórios da despesa. Essa verificação tem por fim apurar:

a) a origem e o objeto do que se deve pagar;

b) a importância exata a pagar;

c) a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

Compulsando os autos verifico que o processo de liquidação da despesa ora em análise, não obedece a um padrão, visto que, conforme constatado (Doc. nº 207779/2014/TCE/MT), algumas guias de autorização de exames vinham acompanhadas de pedidos de exames, cópias de documentos pessoais (RG, CPF, Cartão Nacional de Saúde - SUS) e comprovantes de endereço (fls. 32/36). Apesar disso, em outros casos e, outras apenas foi apresentado o pedido de exame (fls. 10/11). Ademais não consta em nenhum dos processos a comprovação efetivação do exame solicitado pelo médico.

O processo de despesa precisa seguir um procedimento padrão, com base em documentos que comprovem de maneira satisfatória a despesa. É de se

notar que a natureza dos serviços exige que, tanto no processo de liquidação como no de pagamento, reúnam-se evidências que atestem a efetiva prestação dos serviços. Não basta a exigência de todos os documentos apenas para alguns cidadãos em detrimento de outros. Todo o processo deve estar documentado da mesma forma.

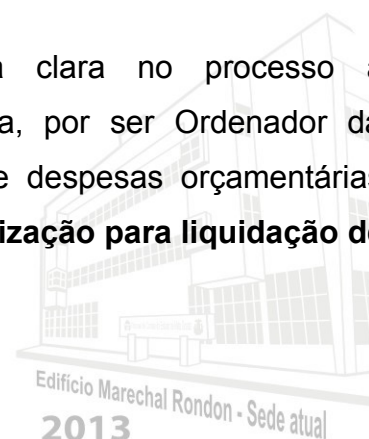
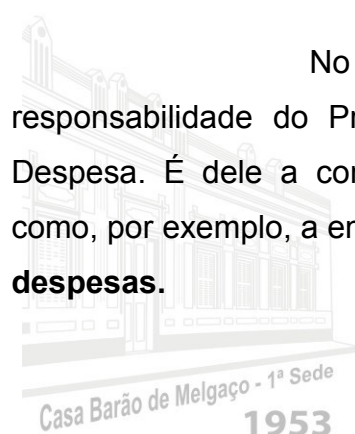
Ademais, as guias de autorização eram assinadas por quaisquer dos servidores, pois conforme constatado pela SECEX, todos os servidores do Consórcio, estavam aptos a assinar o documento autorizativo. Esse procedimento evidencia falha no controle interno.

O Consórcio deve ter um “*check list*” tanto para o procedimento de “autorização das guias”, bem como para a “liquidação da despesa”, devendo especificar a atribuição de cada servidor do Consórcio, não deixando de observar o princípio da segregação de funções.

No caso em tela, entendo que tão somente a assinatura do paciente na Guia, conforme alega o Gestor, não comprova que o exame foi realizado. É necessário a juntada da cópia do laudo do exame no processo de despesa.

Embora concorde com a premissa de que algumas despesas estão incompletas e de que estão faltando algumas das informações sobre os serviços prestados (documentos do paciente, comprovante de residência, cartão do SUS e laudo do exame), não é possível afirmar que, em virtude dessas deficiências de informações, houvesse ato fraudulento que causasse dano ao erário.

No tocante à responsabilização, fica clara no processo a responsabilidade do Presidente Sr. Leonardo Farias Zampa, por ser Ordenador da Despesa. É dele a competência de ordenar a execução de despesas orçamentárias como, por exemplo, a emissão de notas de empenho e a **autorização para liquidação de despesas.**



Contudo, verifico que o Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro, Secretário-Executivo, assinava os empenhos e ordens de pagamento junto com o Presidente, ou seja, contribuiu para a autorização da liquidação e pagamento das despesas.

Assim, pelas razões expostas, coaduno com o entendimento do *Parquet* de Contas e mantenho a irregularidade apontada no item 7.8 (JB03). **Aplico multa** aos responsáveis, Sr. Leonardo Farias Zampa e Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro, **no valor de 15 UPF's/MT**, individualmente, nos termos do artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa n.º 17/2010 deste Tribunal de Contas.

Ademais, determino ao atual Gestor que somente proceda a liquidação da despesa com base em documentos que comprovem de maneira satisfatória a despesa, bem como que padronize o procedimento de autorização das guias de exames, observando o princípio da segregação de função.

EDSON PEREIRA DE ÁVILA – Controlador Interno / Período: 01/01/2014 a 31/12/2014

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**).

Pode-se dizer que a atuação preventiva e corretiva do controle interno é o grande alicerce para a instrumentalização de ações que favorecem a melhoria

dos processos decisórios, da condução das atividades e, principalmente, da consecução dos objetivos finalísticos de um órgão público.

Pelas razões expostas no item anterior, verifico que cabe ao Controle Interno do Órgão liderar a implantação das rotinas de procedimentos de controle da despesa, através da Instrução Normativa.

As despesas em análise referem-se à área fim do ente. Compulsando os relatórios do Controlador, verifico omissão em relatar as irregularidades dos processos de despesas do Consórcio, referentes ao Convênio com a rede médica local.

Diante disso, em consonância ao entendimento da Equipe Técnica e do entendimento do *Parquet* de Contas, aplico **multa** de **5 UPF's** ao **Sr. Edson Pereira de Ávila**, nos termos do artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa n.º 17/2010 deste Tribunal de Contas, c/c com o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e do art. 75 ,III, da Lei Complementar nº 269/08

Ademais, determino ao atual Gestor que implante as rotinas de procedimentos de controle da despesa.

Por derradeiro, em consonância com o Parecer Ministerial nº 4.844/2015, da lavra do Procurador de Contas William de Almeida Brito Júnior e, com fulcro nos arts. 47, inciso II e 212 da Constituição Estadual c/c os arts. 1º, inciso II e art. 21, §1º da Lei Complementar nº 269/2007; e art. 193, §2º da Resolução nº 14/2007, considero adequado o julgamento pela regularidade com determinações e recomendações legais e aplicação de multa das Contas Anuais do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Garças Araguaia - CISRGA, relativas ao exercício de 2014.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **ACOLHO em parte** o Parecer Ministerial nº 4.844/2015 da lavra do Procurador de Contas William de Almeida Brito Júnior, e apresento **PROPOSTA DE VOTO** no sentido de:

I - Julgar **REGULARES** com aplicação de multa e expedição de **DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES** as Contas Anuais de Gestão do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Garças Araguaia - CISRGA, referentes ao exercício de 2014, sob a gestão do Sr. **LEONARDO FARIAS ZAMPA**, com fulcro no art. 193, §2º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 14/2007;

II – aplicar **MULTA** ao Presidente do Consórcio, **Sr. Leonardo Farias Zampa**, no valor de 37 **UPF's/MT**, sendo:

a) 11 **UPF's/MT**, em razão de não ter normatizado as rotinas e procedimentos de Controle Interno, contrariando o art. 5º da Resolução nº 01/2007/TCE/MT, nos termos do artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa n.º 17/2010/TCE/MT c/c com o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e do art. 75 ,III, da Lei Complementar nº 269/08, irregularidade de natureza **GRAVE_EB05 item 7.3**;

b) 11 **UPF's/MT**, em razão do pagamento na integralidade do Contrato 03/2014, sem que o objeto tenha sido efetivamente entregue, contrariando o inciso III do §2º do art. 63 da Lei 4.320/64, nos termos do artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa n.º 17/2010 deste Tribunal de Contas, c/c com o art. 289, I, do Regimento Interno do TCE/MT e do art. 75 ,II, da Lei Complementar nº 269/08, irregularidade de natureza **GRAVE_HB06 item 7.7**;

c) 15 **UPF's/MT**, devido o pagamento de despesa sem observar a regular liquidação, contrariando o inciso III do §2º do art. 63 da Lei 4.320/64, nos termos do artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa n.º 17/2010 deste Tribunal de

Contas, c/c com o art. 289, I, do Regimento Interno do TCE/MT e do art. 75 ,II, da Lei Complementar nº 269/08, irregularidade de natureza **GRAVE_JB03 item 7.8;**

III – aplicar MULTA ao Sr. Gilmar Ferreira Ribeiro no valor de **15 UPF's/MT**, devido o pagamento de despesa sem observar a regular liquidação, contrariando o inciso III do §2º do art. 63 da Lei 4.320/64, nos termos do artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa n.º 17/2010 deste Tribunal de Contas, , c/c com o art. 289, I, do Regimento Interno do TCE/MT e do art. 75 ,II, da Lei Complementar nº 269/08, irregularidade de natureza **GRAVE_JB03 item 7.8;**

IV – aplicar multa ao **Sr. Edson Pereira de Ávila**, no valor de **5 UPF's/MT**, em razão da omissão em relatar qualquer constatação quanto as irregularidades dos processos de despesas do Consórcio, referente ao Convênio com a rede médica local, nos termos do artigo 6º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa n.º 17/2010 deste Tribunal de Contas, c/c com o art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT e do art. 75 ,III, da Lei Complementar nº 269/08, irregularidade sem classificação **item 7.9;**

V – determinar ao Gestor que:

a) celebre com os municípios consorciados o Contrato de Rateio em cada exercício financeiro, conforme exigido pela Lei dos Consórcios Públicos;

b) adote medidas, urgentes, no sentido de implantar, de forma completa, o Sistema de Controle Interno, obedecendo ao que determina o art. 74 da Constituição Federal e a Resolução TCE/MT nº 01/2007;

c) faça constar nos processos de licitação de obras e serviços, orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, conforme prescrito no artigo 7º, §2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993;

d) somente proceda à liquidação da despesa, com base em documentos que comprovem de maneira satisfatória a despesa, bem como que padronize o procedimento de autorização das guias de exame, observando o princípio da segregação de função.

VI – determinar a Comissão de Licitação que abstenha de habilitar empresa que não apresente o rol de documentos exigidos no art. 29 da Lei nº 8.666/93, bem como apenas adjudique licitação na modalidade convite com no mínimo de três propostas válidas por item licitado, conforme o §7º do art. 23 da Lei de Licitações e contratos.

VII - recomendo ao atual gestor do Consórcio:

a) 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;

b) que **não pratique** os apontamentos novamente, uma vez que a **reincidência** nas impropriedades e falhas apontadas nos autos poderá **acarretar a irregularidade** das contas referentes aos exercícios posteriores, sem prejuízo das demais sanções cabíveis, nos termos do art. 193, §1º, do Regimento Interno do TCE/MT.

É a proposta de voto.

Tribunal de Contas, 28 de outubro de 2015.

LUIZ CARLOS PEREIRA³
Conselheiro Substituto



³ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.